



Fall-Nr.: B 2014/168
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.04.2015
Entscheiddatum: 28.04.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.04.2015

Schulrecht, Schulhauszuteilung, Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 26 VSG (sGS 213.1), Art. 1 Abs. 1 VVU (sGS 213.12). Der Schulweg muss zwar auf jeden Fall zumutbar sein, es besteht umgekehrt aber kein Anspruch auf die Zuteilung zum nächstgelegenen Standort. Es ist zulässig, Schülerinnen und Schüler aus pädagogischen Gründen (konkret zur sprachlichen Durchmischung der Klassen) nicht dem nächstgelegenen Schulhaus zuzuteilen. Dabei ist jedoch das Gebot der Verhältnismässigkeit zu beachten (Verwaltungsgericht, B 2014/168). Entscheid vom 28. April 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X., Schulrat,

Beschwerdeführerin,

gegen

Rekursstelle Volksschule Sarganserland-See-Gaster, Lindenhofweg 11, 8645 Jona,

Vorinstanz,

und

K.Y.,



Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Schulhauszuteilung von L.Y.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. L.Y. (geb. 15. Oktober 2007) wurde auf Anfang des Schuljahres 2014/15 in die 1. Regelklasse der Primarschule X. eingeschult. Der Schulrat teilte ihn in das Schulhaus «A.» ein, was er der Mutter von L.Y., K.Y., am 11. Juni 2014 mittels Verfügung eröffnete. Der kürzeste Schulweg von L.Y.s Wohnadresse an der R.-strasse 00a zum Schulhaus A. an der S.-strasse 03 beträgt ca. 1'300 m (www.geoportal.ch). Der Schulweg ins Schulhaus «B.» (R.-strasse 01), wo ebenfalls erste Klassen geführt werden, ist demgegenüber in wenigen Minuten zu bewältigen. Hier geht L.Y.s ältere Schwester M.Y. zur Schule; aktuell im übrigen auch er selbst.

B. Gegen die Schulhauszuteilung rekurrierte K.Y. mit Eingabe vom 14. Juni 2014 an die Rekursstelle Volksschule Sarganserland-See-Gaster mit dem Antrag, L.Y. solle im Schulhaus B. eingeschult werden. Sie machte geltend, die vorgesehene Schulhauszuteilung stelle sie als alleinerziehende Mutter vor Probleme. Der Schulweg ins A. sei viel weiter als ins B. und für den Erstklässler gefahrvoll. Da sie einer Teilzeitarbeit nachgehe, könne sie L.Y. dabei nicht begleiten (vi-act. 1).

In seiner Rekursvernehmlassung verwies der Schulrat auf das gemeindeeigene Zuweisungskonzept, wonach die Schülerinnen und Schüler in erster Linie sprachlich durchmischt und in zahlenmässig ausgeglichene Klassen eingeteilt würden. Fremdsprachigkeit und Klassengrösse seien die Hauptkriterien; Geschlechterverteilung, Schulweglänge und die Einteilung von mehr als einem Kind aus dem gleichen Kindergarten würden ebenfalls berücksichtigt und als Nebenkriterien gleich stark gewichtet (vi-act. 4).

Am 19. Juli 2014 beging die Präsidentin der Rekursstelle L.Y.s Schulweg ins Schulhaus A. in zwei Varianten (Protokoll in vi-act. 6). Mit Entscheid vom 23. Juli 2014, der am 5. August 2014 zunächst im Dispositiv (vi-act. 7) und am 16. August 2014 motiviert



eröffnet wurde (act. 2), hiess die Rekursinstanz das Rechtsmittel gut und wies L.Y. dem Schulhaus B. zu. In der Sache hielt sie im Wesentlichen fest, es bestehe kein Rechtsanspruch auf freie Schul- oder Klassenwahl. Der Schulweg von L.Y.s Wohnort ins Schulhaus A. könne einem Erstklässler gerade noch zugemutet werden, sei jedoch an der oberen Grenze. Die Schulbehörde habe den Zuweisungsentscheid im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nach pflichtgemäsem Ermessen zu fällen und müsse den Umständen des konkreten Einzelfalles Rechnung tragen. Auf die persönliche Situation von L.Y. sei der Schulrat weder in der Verfügung noch in seiner Rekursvernehmlassung eingegangen. Wäge man L.Y.s Interesse an einem für alle Beteiligten reibungsloseren und besser zu bewältigenden Alltag (d.h. am Schulbesuch im benachbarten Schulhaus B.) gegenüber dem Interesse der Schulbehörde an der Aufrechterhaltung ihrer (abstrakt vorgenommenen) Zuteilung ab, sei den Interessen des Schülers im konkreten Fall Vorrang einzuräumen.

C. Gegen den Rekursentscheid erhob der örtliche Schulrat für die politische Gemeinde X. (Beschwerdeführerin) mit Eingaben vom 25. August und 16. September 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 6). Die Gemeinde beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, es sei festzustellen, dass ausreichende sachliche und rechtliche Gründe vorlägen, um L.Y. dem Schulhaus A. zuzuweisen, eventuell sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Eingaben vom 29. September 2014 (act. 9) und vom 5. Oktober 2014 (act. 12) liessen sich die Rekursstelle Volksschule Sarganserland-See-Gaster (Vorinstanz) bzw. K.Y. (Beschwerdegegnerin) zur Beschwerde vernehmen. Beide beantragten die Abweisung des Rechtsmittels. Am 13. November 2014 reichte die Beschwerdeführerin eine ergänzende Stellungnahme ein (Replik; act. 18). Die Beschwerdegegnerin liess sich hierzu erneut vernehmen (act. 21).

Auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten ist – soweit wesentlich – in den nachstehenden Erwägungen weiter einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:



1.

1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Schul- bzw. politische Gemeinde ist Trägerin der öffentlichen Volksschule; ihr obliegt die Organisation und Führung der Schule vor Ort (Art. 88 Abs. 1 und 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen, sGS 111.1, KV, in Verbindung mit Art. 2, 4 und 111 des Volksschulgesetzes, sGS 213.1, VSG). Die Beschwerdeführerin wurde durch den angefochtenen Entscheid in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin in schulrechtlichen Dingen berührt, was sie in vertretbarer Weise geltend macht und zudem offensichtlich ist. Sie ist daher zur Ergreifung des Rechtsmittels grundsätzlich legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 und 2 VRP; vgl. BGer 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E. 1.2 mit Hinweisen; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 447 ff. mit Hinweisen).

1.2. Die Beschwerdeführerin beantragt einerseits die Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Rechtsbegehren Ziff. 1). Andererseits ersucht sie um gerichtliche Feststellung, dass ausreichend sachliche und rechtliche Gründe vorlagen, um L.Y. dem Schulhaus A. zuzuweisen (Rechtsbegehren Ziff. 2).

Feststellungsansprüche gelten praxismässig als subsidiär. Sie bestehen dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit ebenso gut – d.h. ohne unzumutbare Nachteile – ein Gestaltungsurteil erwirken kann (BGE 137 II 199 E. 6.5 mit Hinweisen; Bosshart/Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 26 zu § 19 VRG). Konkret ist nicht ersichtlich, was sich die Beschwerdeführerin vom separaten Feststellungsbegehren erhofft bzw. was nicht bereits das beantragte Gestaltungsurteil bewirken kann: Wird der angefochtene Entscheid aufgehoben, würde damit die tatsächliche und rechtliche Begründung des kommunalen Entscheids bestätigt. Umgekehrt ist es nicht denkbar, dass solche Gründe separat festzustellen wären, ohne dass dies zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen müsste. Mangels Feststellungsinteresse ist auf das Rechtsbegehren Ziff. 2 nicht einzutreten.



1.3. Im Übrigen – soweit die Beschwerdeführerin um ein Gestaltungsurteil ersucht – ist auf die Beschwerde einzutreten. Die Beschwerdeeingabe vom 29. September 2014 entspricht unter Berücksichtigung der Ergänzung vom 5. Oktober 2014 den gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

2. Das Prozessbegehren der Beschwerdeführerin, die Vernehmlassung der Vorinstanz aus dem Recht zu weisen (vgl. act. 18), ist unbegründet und abzuweisen. Die Vorinstanz hat zwar in ihrer Eingabe vom 29. September 2014 (act. 9) zunächst festgehalten, auf eine Vernehmlassung werde verzichtet, beantragte dann aber die Abweisung des Rechtsmittels und begründete diesen Antrag kurz. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden.

3. Streitgegenstand ist die Frage, ob die Vorinstanz den Zuteilungsentscheid der Beschwerdeführerin zu Recht aufgehoben und L.Y. dem Schulhaus B. zugewiesen hat.

4. Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistet den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Die Kantone sorgen gemäss Art. 62 Abs. 1 und 2 Satz 1 BV für ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Unterricht muss grundsätzlich am Wohnort der Schüler erteilt werden; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.1). Aus dem Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht – und aus dem Anspruch auf Chancen- und Rechtsgleichheit (vgl. BGer 2C_495/2007 vom 27. März 2008 E. 2.2) – ergibt sich auch ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg. Die Zuteilung in ein etwas weiter entferntes Schulhaus greift nicht in den Schutzbereich des Schülers auf Unversehrtheit und auf Förderung seiner Entwicklung im Sinn von Art. 11 BV ein (vgl. BGer 2C_495/2007 vom 27. März 2008, veröffentlicht in ZBI 109/2008 S. 494 ff., E. 2.4 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Ein Rechtsanspruch auf Einteilung ins nächstgelegene Schulhaus besteht deshalb nicht (vgl. VerwGE B 2013/174 vom 12. Februar 2014 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB. 2008.00537 vom 21. Januar 2009 E. 4.2.1, www.vgr.zh.ch).



Ob ein Schulweg als zumutbar gelten kann, ist gestützt auf eine Würdigung der konkreten Gesamtumstände zu beurteilen. Insbesondere sind die Person des Schülers, so sein Entwicklungsstand und seine Gesundheit, die Art des Schulwegs (Länge, Marschzeit, Höhenunterschied, Beschaffenheit) sowie die sich daraus ergebende Gefährlichkeit zu berücksichtigen. Ausser Acht zu bleiben hat, ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird; abzustellen ist einzig auf objektivierte Kriterien (vgl. GVP 2008 Nr. 7 mit Hinweis auf BGer 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.1; zum Ganzen vgl. auch VerwGE B 2013/174, a.a.O., E. 2.1).

5.

5.1. Gemäss Art. 26 VSG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12, VVU) bildet der Schulrat unter Berücksichtigung von Quartiergrenzen und Schulwegen nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache ausgeglichene Klassen. In den Regelklassen der Primar- und Sekundarschule beträgt die Zahl der Schülerinnen und Schüler 20 bis 24 (Art. 27 Abs. 1 lit. a VSG).

5.2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Der Umfang der kommunalen Autonomie ergibt sich aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren Verfassungs- und Gesetzesrecht (statt vieler vgl. BGE 139 I 169 E. 6.1; 138 I 242 E. 5.2; 136 I 395 E 3.2.1; 135 I 233 E. 2.2; je mit Hinweisen).

Im Kanton St. Gallen sind die Gemeinden autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Art. 89 Abs. 1 KV). In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung



trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt (Abs. 2). Nach Art. 92 KV erfüllt die Schulgemeinde die ihr durch das Gesetz übertragenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich. Träger der Volksschule sind die Schulgemeinden (Art. 4 Abs. 1 VSG). Dabei erfüllt der Schulrat deren Aufgaben, die nicht durch Gesetz, Gemeindeordnung, Reglement oder Vereinbarung anderen Organen übertragen sind (Art. 111 Abs. 2 VSG). In diesem Rahmen führt und organisiert der Schulrat die Schule (Art. 111 Abs. 1 VSG). Dessen kommunaler Autonomiebereich gewinnt durch verschiedene materielle Bestimmungen weiter an Konturen. Was die Klassenbildung betrifft, regelt der Regierungsrat gestützt auf Art. 26 VSG in Art. 1 Abs. 1 VVU nur die grundlegenden Anforderungen (Grundsätze der Klassenbildung) und überlässt dem Schulrat die Umsetzung dieser Vorgaben. Insofern kommt der Beschwerdeführerin in der hier strittigen Klassenbildung bzw. Schulhauszuteilung Autonomie zu (zum Ganzen vgl. BGer 2C_274/2014 vom 29. Juli 2014 E. 2.1 bzw. VerwGE B 2013/174, a.a.O., E. 3.1). Ob diese durch den vorinstanzlichen Entscheid verletzt worden ist, gilt es nachfolgend zu prüfen.

5.3. In ihrem Autonomiebereich kann sich eine Gemeinde dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Rechtsmittelbehörde die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet oder ihre Prüfungsbefugnis überschreitet (statt vieler vgl. BGE 128 I 3 E. 2b mit Hinweis). Konkret ist die Kognition nach Massgabe des kantonalen Verfahrensrechts auch im Rekursverfahren – entgegen der anderslautenden Auffassung der Vorinstanz in E. 3e des angefochtenen Entscheids und der dort zitierten Lehrmeinung (J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2008, S. 188) – auf blosser Rechtskontrolle beschränkt. Denn im Bereich der Autonomie einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt kann sich der Rekurrent vor der kantonalen Rekursinstanz nicht auf die Unangemessenheit der Verfügung oder des Entscheids berufen (vgl. Art. 46 Abs. 2 VRP; VerwGE B 2013/174, a.a.O., E. 3.1). Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gilt diese Einschränkung ohnehin (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP).

Ein Ermessensmissbrauch – und damit eine von den kantonalen Rechtsmittelinstanzen zu korrigierende Rechtsverletzung – wird jedoch angenommen, wenn sich die Behörde zwar an den Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens hält, jedoch die bei



der Ermessensausübung zu achtenden verfassungsrechtlichen Grundsätze, insbesondere den Grundsatz der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit oder das Verbot der Willkür, verletzt (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 742). Der allgemeine Rechtsgleichheitsgrundsatz gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verpflichtet die Behörden, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung.

Ungleichbehandlungen im Rahmen der Rechtsanwendung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten müssen sich vernünftig begründen lassen beziehungsweise sachlich haltbar sein (vgl. z.B. BGE 136 I 345 E. 5 mit Hinweisen). Willkür liegt immer dann vor, wenn ein staatlicher Akt sinn- und zwecklos, offensichtlich unhaltbar oder sachlich nicht begründbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem und offensichtlichem Widerspruch steht, eine Norm oder einen klaren unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür geht immer mit grober Unrichtigkeit einher, liegt aber nicht bereits vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre (vgl. z.B. BGE 134 I 140 E. 5.4 mit Hinweisen).

5.4. Die Vorinstanz hat L.Y.s Schulweg an sich gerade noch als zumutbar erachtet. Sie kam jedoch zum Schluss, die vorgenommene Zuteilung greife übermässig in die persönlichen Interessen des Schülers ein. Interessen, welche gegen seine Zuteilung ins Schulhaus B. sprächen, habe die heutige Beschwerdeführerin weder dargetan noch seien solche ersichtlich. Die Vorinstanz begründete damit sinngemäss, die angefochtene Verfügung sei nicht verhältnismässig. In den Augen der Beschwerdeführerin ist diese Begründung nicht nachvollziehbar. Die offensichtlich vorteilhaftere Behandlung von L.Y. wirke sich rechtsungleich auf alle anderen Schülerinnen und Schüler aus. Gerade auf die rechtsgleiche Behandlung aller Kinder lege sie aber besonderen Wert. Mehrere Kinder müssten an näher gelegenen Schulhäusern vorbeigehen und zu Gunsten pädagogisch sinnvoll zusammengesetzter Klassen einen längeren Schulweg in Kauf nehmen. Aus dem Umkreis des Schulhauses B. betreffe dies neben L.Y. neun weitere Kinder. Etwa 20 der 55 Erstklässler hätten einen Schulweg von über einem Kilometer; der längste betrage über zwei Kilometer. Die besonderen Umstände von alleinerziehenden Elternteilen berücksichtigte die Beschwerdeführerin nach eigenen Angaben nicht (act. 6, Ziff. 4). Dies sei bei der herrschenden Häufigkeit von Ein-Eltern-Haushalten nicht praktikabel. Die



Rechtsgleichheit in Bezug auf eine sinnvolle Klasseneinteilung genieße gegenüber den Individualinteressen «einzelner Eltern» Vorrang. L.Y. könne den vorgesehenen Schulweg bewältigen, weshalb die Vorinstanz sein Individualwohl in unverantwortlicher Weise über das Allgemeinwohl und die pädagogischen Interessen aller Kinder gestellt habe.

5.5. Die Beschwerdeführerin hat dargelegt, dass die Schulhauszuteilung nach pädagogisch sinnvollen Kriterien erfolgen solle, wobei Fremdsprachigkeit bzw. Sprachdurchmischung das Hauptkriterium sei (vgl. vi-act. 4). In der Beschwerde macht sie weiter geltend, dass es aufgrund der sozio-kulturell unterschiedlich zusammengesetzten Quartiere Klassen mit einem Überhang an Kindern mit Migrationshintergrund gäbe, wenn an diesen Zuteilungskriterien nicht weiter festgehalten würde. Damit würden speziell diese fremdsprachigen Kinder in ihrer schulischen Entwicklung beeinträchtigt (act. 6, S. 2). Weiter macht die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend, L.Y. sei aus diesen pädagogischen Gründen in ein weiter weg gelegenes Schulhaus eingeteilt worden (act. 6, S. 3).

5.5.1. Aus den Klassenlisten der jeweils als Doppelklassen geführten ersten und zweiten Klassen (vi-act. 4c, S. 1-10) ergibt sich mit Blick auf das Hauptzuweisungskriterium folgendes :

Schulhaus A.:	PS1a / PS2a	19 Kinder	davon 4 «Ausländer» (21%)
Schulhaus C.:	PS1a / PS2a	16 Kinder	davon 6 «Ausländer» (37.5%)
			(effektiv fremdsprachig: 25%)
	PS1b / PS2b	17 Kinder	davon 3 «Ausländer» (17.6%)
Schulhaus B.:	PS1a / PS2a	20 Kinder	davon 4 «Ausländer» (20%)
	PS1b / PS2b	20 Kinder	davon 7 «Ausländer» (35%)
			(effektiv fremdsprachig: 20%)



Der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund liegt in allen Klassen zwischen 17.6 und 25 Prozent. Das Verhältnis zwischen ihnen und den Kindern von deutschsprachigen Eltern ist in den Klassen ungefähr gleich. Damit wird das angestrebte Ziel der ausgewogenen Durchmischung erreicht. Dies bedingt jedoch, wie aus der Tabelle in act. 7/3 hervorgeht, dass etliche Schülerinnen und Schüler an den nächstgelegenen Schulhäusern vorbeigehen und den Unterricht in weiter entfernt liegenden Schulhäusern besuchen müssen. Betroffen sind Kinder, die den Schulhäusern A. und C. zugeteilt worden sind; umgekehrt muss keines der ins Schulhaus B. eingeteilten Kinder einen weiteren Weg auf sich nehmen als für den Schulbesuch unbedingt notwendig. Ähnlich wie L.Y. wurden dagegen auch die Schülerinnen Nr. 9 / PS1a C. und Nr. 11 / PS1a A. behandelt: Die Distanz zwischen Wohnadresse und Schulhaus B. beträgt bei ihnen 130 bzw. 120 m. Stattdessen müssen beide einen Schulweg von rund 1'000 m auf sich nehmen (vgl. auch hierzu act. 7/3).

5.5.2. Die Beschwerdeführerin wendet diese beiden gesetzlichen Kriterien zur Schulhauszuteilung weder grob unrichtig, d.h. willkürlich, noch in einer Art und Weise an, die zu Rechtsungleichheiten führt. Die Klassen sind, wenn man die Kinder deutscher Eltern nicht den fremdsprachigen hinzurechnet, in ähnlichem Mass durchmischt und von der Grösse her ausgeglichen. Die Durchmischung bringt es mit sich, dass teilweise längere Schulwege in Kauf genommen werden müssen. Es liegt somit auf der Hand, dass es durch den gewählten Zuteilungsmodus zu Zielkonflikten mit anderen gleichwertigen gesetzlichen Kriterien – zu berücksichtigen sind namentlich auch die Quartiergrenzen und die Schulwege (vgl. Art. 1 Abs. 1 VVU) – kommen kann. Über diese ist im Einzelfall wertend bzw. abwägend zu entscheiden.

5.6. Die Vorinstanz hat die Gutheissung des Rechtsmittels auf das Ergebnis einer Verhältnismässigkeitsprüfung gestützt, wozu sie entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin grundsätzlich befugt ist (vgl. E. 4.3 hiervor). Sie hat ausgeführt, L.Y.s Schulweg liege an der oberen Grenze des Zumutbaren. Auf die entsprechenden Erwägungen 6 und 7 des angefochtenen Entscheids kann ohne weiteres verwiesen werden; sie sind zutreffend und die Beschwerdeführerin hat die vorinstanzlichen Feststellungen betreffend der Schulwege nicht bestritten.



5.6.1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden, d.h. Zweck und Mittel müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Eingriff erreicht werden kann (vgl. z.B. Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1735 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts).

5.6.2. Die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Gewichtung der Zuteilungskriterien bringt unter Umständen längere Schulwege mit sich, als dies bei einer Beschulung im nächstgelegenen Quartiersschulhaus der Fall wäre (vgl. act. 7/3). Die Beschwerdeführerin begründet dies mit dem öffentlichen Interesse an einer pädagogisch sinnvollen Klassenzusammensetzung, was an sich zulässig ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip bleibt gewahrt, wenn der längere Schulweg im Einzelfall tatsächlich notwendig ist, um dieses Ziel zu erreichen. Aus dem Erfordernis einer ausgewogenen Zweck-Mittel-Relation ergibt sich aber, dass das öffentliche Interesse, einen Schüler einem weiter entfernten Schulhaus zuzuteilen, um so grösser sein muss, je länger sein Schulweg dadurch wird. Absolut begrenzt wird die Zuteilungsautonomie der Gemeinde durch die individuelle Zumutbarkeit des Schulweges für den betroffenen Schüler.

5.6.3. Der Schulweg ins Schulhaus A. ist für L.Y. an der oberen Grenze des Zumutbaren. Die Zuteilung in dieses Schulhaus bedarf deshalb eines gewichtigen und konkreten öffentlichen Interesses; ein pauschaler Verweis auf die Zuteilungskriterien genügt unter diesen Umständen nicht. Aus den Eingaben der Beschwerdeführerin ergibt sich keine zureichende Begründung, weshalb L.Y. den Unterricht mit Blick auf die Zuteilungskriterien im Schulhaus A. besuchen muss. Die Beschwerdeführerin legte nicht dar, dass die sprachliche Durchmischung oder die Klassengrössen durch den angefochtenen Entscheid aus dem Gleichgewicht gebracht würden. Dies ist auch nicht ersichtlich. Die Doppelklasse im Schulhaus A. umfasst (ohne L.Y.) 19 Kinder, davon 4 fremdsprachige. Je 20 Kinder (inkl. L.Y.) besuchen die beiden Doppelklassen im Schulhaus B., davon sprechen 3 bzw. 4 nicht Deutsch als Muttersprache. Gegen ein



überwiegendes öffentliches Interesse an L.Y.s Zuteilung ins Schulhaus A. spricht zudem, dass der Schüler Nr. 5 aus der Klasse PS1b B. – dieser wohnt an der R.-strasse 02 und damit in unmittelbarer Nachbarschaft von L.Y. und ist ebenfalls deutscher Muttersprache – in das Schulhaus B. zugewiesen werden konnte. Demgegenüber sind die privaten Interessen von L.Y. am Schulbesuch im Schulhaus B. ausgewiesen. Nicht nur ist der Schulweg um ein Vielfaches kürzer und wird damit seiner familiären Situation besser gerecht, L.Y. kann den kurzen und gefahrlosen Schulweg darüber hinaus zusammen mit seiner Schwester M.Y. zurücklegen. Diese Interessen überwiegen. Die Vorinstanz hat die Zuteilungsverfügung zu Recht aufgehoben. Es ist entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern dadurch an ihrem Zuteilungsmodus nicht mehr festgehalten werden könnte. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidungsgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

In Klagefällen und im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht besteht Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 VRP), was der obsiegenden Beschwerdegegnerin grundsätzlich zu Gute käme (vgl. Art. 98bis VRP). Die Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272, ZPO) über die Parteientschädigung finden sachgemässe Anwendung (Art. 98ter VRP). Die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin hat kein Begehren um Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung gestellt. Weil es an dieser grundlegenden Voraussetzung fehlt, besteht konkret kein Anspruch (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 105 Abs. 1 ZPO e contrario; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 820; V. Rüegg, in: Spühler/Tenchio/Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar ZPO, 2. Aufl. 2013, N 2 zu Art. 105 ZPO). Die mit ihren Anträgen unterliegende Beschwerdeführerin hat keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98bis VRP); das entsprechende Begehren ist abzuweisen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle