



**Fall-Nr.:** B 2014/169  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 28.05.2015  
**Entscheiddatum:** 28.05.2015

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 28.05.2015**

**Volksschulrecht, Promotionsentscheid, Art. 31 Abs. 1 VSG (sGS 213.1) in Verbindung mit Art. 36 Abs. 2 des Promotions- und Übertrittsreglements vom 25. Juni 2008 (Schulblatt 2008 Nr. 7-8 und 2012 Nr. 3). Wird ein Sekundarschüler am Ende der zweiten Sekundarklasse nicht promoviert, tritt er entweder in die dritte Realklasse über oder wiederholt die zweite Sekundarklasse. Die Promotionsordnung stellt für diesen Fall zwei gleichwertige Alternativen zur Auswahl. Verfügt der Schulrat den Übertritt in die dritte Realklasse, weil er die Klassenwiederholung im allgemeinen für pädagogisch nicht sinnvoll erachtet, unterschreitet er sein (Auswahl-) Ermessen und begeht einen Rechtsfehler (Verwaltungsgericht, B 2014/169). Entscheid vom 28. Mai 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,**



## St.Galler Gerichte

und

**A.Y.,**

**B.Y.,**

**Beschwerdegegner,**

Gegenstand

**L.Y.; Promotion Oberstufe**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** A.Y. und B.Y. sind die Eltern von L.Y. (geboren am 8. März 2000). Nachdem sich die Eltern getrennt hatten, zog L.Y. mit seiner Mutter und seiner Schwester K.Y. im April 2013 von Z. nach X. Bis zum Ende des Schuljahres 2012/13 besuchte der Oberstufenschüler den Unterricht weiterhin in Z. (act. 7/1). Nach den Sommerferien wechselte er in die 2. Sekundarklasse des Oberstufenzentrums X. In den Promotionsfächern (Mensch&Umwelt, Sprachen und Mathematik) erzielte er im ersten Semester des Schuljahres 2013/14 eine ungenügende Notensumme von 10.9 (act. 7/4). Am 25. April 2014 orientierte der Klassenlehrer L.Y.s Mutter, aufgrund der aktuellen Notensumme von 12 sei die Promotion ihres Sohnes in die 3. Sekundarklasse gefährdet (act. 7/6). Am 26. Juni 2014 beantragte der Klassenlehrer, L.Y. nach dem Sommerferien der 3. Realklasse zuzuteilen. Die Notensumme betrug in diesem Zeitpunkt 11.4. Den Antrag ergänzte er mit der Bemerkung «von Z. gekommen – gemischte Oberstufe – überbewertet – seit Herbst 2013 Eltern mehrmals hingewiesen, dass ein Wechsel in 2. Real damals besser [gewesen] wäre» (act. 7/7). Tags zuvor hatten der Klassenlehrer, die Schulleiterin und eine Schulrätin L.Y.s Mutter diese Absicht eröffnet; sie war damit nicht einverstanden und beantragte, dass L.Y. stattdessen die 2. Sekundarklasse wiederhole (act. 7/5). Mit Verfügung vom 27. Juni 2014 teilte der Schulrat X. L.Y. für das Schuljahr 2014/15 der 3. Realklasse zu (vi-act. 1a). Zur Begründung führte er an, die Noten in den zwei wichtigen Fächern



## St.Galler Gerichte

Mathematik und Sprache seien zu tief und es mangle L.Y. an Selbständigkeit, Konzentrationsfähigkeit, Ausdauer und Sorgfalt. Im Zeugnis des 2. Semesters erreichte L.Y. schliesslich eine Notensumme von 11.4. Seine Leistungsnoten in den Fächern Sprache und Mathematik waren ungenügend (3.7 bzw. 3.5; act. 7/4).

**B.** Gegen die Verfügung des Schulrates X. gelangten L.Y.s Eltern mit Eingabe vom 2. Juli 2014 an die Rekursstelle Volksschule Sarganserland-See-Gaster und beantragten sinngemäss, die angefochtene Verfügung aufzuheben und L.Y. die 2. Sekundarklasse repetieren zu lassen (vi-act. 1). Die Rechtsmittelinstanz hiess den Rekurs mit Entscheid vom 4. August 2014, der den Verfahrensbeteiligten am 5. August 2014 zunächst unbegründet und am 12. August 2012 motiviert eröffnet wurde (vi-act. 9 bzw. 12), gut und wies L.Y. der 2. Sekundarklasse zu. Sie hielt fest, die Nicht-Promotion an sich sei nicht zu beanstanden und werde von den Rekurrenten akzeptiert. L.Y. sei im vergangenen Schuljahr mit aussergewöhnlichen persönlichen Verhältnissen konfrontiert gewesen. Neben Umzug und Schulwechsel habe er auch eine Veränderung seiner familiären Situation verkraften müssen. Wegen körperlicher Beschwerden nehme er seit einem Monat Ritalin ein. Diese Umstände habe der Schulrat bei der Ausübung seines Ermessens pflichtwidrig nicht berücksichtigt. Gewisse Defizite in Bezug auf Arbeitshaltung und Einsatz seien bei L.Y. sicherlich vorhanden. Indessen habe er sich in der neuen Schule zunächst zurechtfinden müssen. Der Vermerk der «Überbewertung» greife deshalb zu kurz. Wiederhole er die Klasse, könne er vom bereits erlernten Stoff profitieren, diesen vertiefen und leistungsmässig Anschluss finden. Schaffe er dies nicht, stehe ihm immer noch die 3. Realklasse bzw. der Schulabgang offen. Demgegenüber müsse er sich beim vorgesehenen sofortigen Übertritt in die 3. Realklasse unmittelbar mit der sogleich anstehenden Berufswahl befassen. Dieser Entscheid wurde umgesetzt; L.Y. wiederholt derzeit die 2. Sekundarklasse.

**C.** Der Schulrat erhob für die Politische Gemeinde X. (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid mit Eingaben vom 25. August und 16. September 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1 und 6) mit den Anträgen, dieser sei aufzuheben (Ziff. 1), es sei festzustellen, dass ausreichende sachliche und rechtliche Gründe vorlägen, um L.Y. nicht zu promovieren (Ziff. 2), eventualiter sei die Sache an die Rekursstelle Volksschule Sarganserland-See-Gaster (Vorinstanz) zurückzuweisen



(Ziff. 3); unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 29. September 2014, die Beschwerde abzuweisen (act. 9). L.Y.s Eltern (Beschwerdegegner) reichten keine Stellungnahme ein. Auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und die Darlegungen der Verfahrensbeteiligten ist – soweit wesentlich – in den Erwägungen 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). Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP räumt der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt das Recht zur Beschwerde ein, wenn diese im umstrittenen Bereich öffentliche Interessen zu wahren hat. Praxisgemäss setzt die Legitimation eines Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (GVP 1992 Nr. 43). Das ist nur der Fall, wenn es im Bereich einer ihm obliegenden Aufgabe tätig wurde und dabei lokale Interessen wahrgenommen hat. Unerheblich ist, ob es sich dabei um autonome Belange oder übertragene Befugnisse handelt. Der Aufgabenkreis der öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten ergibt sich aus der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts. Massgebend ist letztlich, ob der betreffenden Körperschaft oder Anstalt eigene Verfügungskompetenz zukommt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 453 f.). 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). Dass die Beschwerdeführerin im streitigen Aufgabenbereich eigene Verfügungskompetenz hat, ergibt sich aus den massgeblichen Rechtsgrundlagen (vgl. E. 3 hiernach); sie ist deshalb zur Beschwerde legitimiert.



**1.2.** Das bei der Anfechtung von Anordnungen geltend gemachte Interesse muss grundsätzlich aktuell sein; dies betrifft den Zeitpunkt der Rechtsmittelerhebung gleichermassen wie den Zeitpunkt des Entscheids. Von dieser Eintretensvoraussetzung kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne im Einzelfall je rechtzeitig richterlich geprüft werden zu können, und die Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGE 138 II 42 E. 1.3 und 137 I 23 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Diese vom Bundesgericht entwickelte Rechtsprechung gilt nach dem Grundsatz «Einheit des Verfahrens» auch für kantonale Rechtsmittelinstanzen (vgl. Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110), die den bundesgerichtlichen Rechtsschutz nicht durch strengere Handhabung der Eintretensvoraussetzungen vorwegnehmen bzw. vereiteln dürfen (VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014 E. 1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). L.Y. wiederholt derzeit die 2. Sekundarklasse. Würde die Beschwerde gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben, wäre er folglich nach Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Entscheids in eine 3. Realklasse umzuteilen. Dies ist frühestens kurz vor den Sommerferien möglich und hätte zur Folge, dass seine Schulkarriere abrupt und ohne abgeschlossene Berufswahl beendet würde. Mit dem Kindeswohl liesse sich ein solches Vorgehen nicht vereinbaren, weshalb L.Y. unabhängig vom Verfahrensausgang noch ein weiteres Jahr zu beschulen ist (wobei auf seine aktuellen Leistungen abzustellen ist). Das Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids kann vor diesem Hintergrund nicht mehr als aktuell bezeichnet werden. Die mit der Streitsache aufgeworfenen Rechtsfragen sind grundsätzlicher Natur und können sich jederzeit ähnlich wieder stellen, ohne dass sie je rechtzeitig gerichtlich beurteilt werden könnten. Deshalb ist grundsätzlich auf die Beschwerde einzutreten.

**1.3.** Nicht einzutreten ist auf das Rechtsbegehren Ziff. 2 der Beschwerdeführerin (Feststellung, dass ausreichend sachliche und rechtliche Gründe vorlagen, um L.Y. nicht zu promovieren). Dass der Schüler nicht zu promovieren war, ist unbestritten und wurde von den Beschwerdegegnern zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt (vgl. E. 6 f. des angefochtenen Entscheids). Was nicht Streitgegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war, kann auch nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein. Im übrigen gelten Feststellungsbegehren praxisgemäss als subsidiär. Ein Feststellungsinteresse besteht dann nicht, wenn der (Rechtsmittel-) Kläger 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 (nach dem Gesagten zulässige) Gestaltungsbegehren bewirken kann (vgl. VerwGE B 2014/168 vom 28. April 2015 E. 1.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

**1.4.** Von dieser Ausnahme abgesehen ist auf die Beschwerde einzutreten: Die Beschwerdeeingabe vom 25. August 2014 entspricht unter Berücksichtigung der Ergänzung vom 16. September 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.** Streitgegenstand ist die Frage, ob die Vorinstanz L.Y. zu Recht erneut der 2. Sekundarklasse zugewiesen hat.

**3.** Gemäss Art. 31 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) ordnet der Erziehungsrat unter anderem die Beförderung in die nächsthöhere Klasse am Ende des Schuljahres, das Wiederholen von Klassen und den Wechsel zwischen Real- und Sekundarschule durch Reglement (Ingress und lit. a, b und e). Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind dem erziehungsrätlichen Promotions- und Übertrittsreglement vom 25. Juni 2008 (SchBl 2008 Nr. 7-8 und SchBl 2012 Nr. 3, Promotionsreglement) zu entnehmen. Aus den Bestimmungen des Titels III.B.2. «Oberstufe ohne Niveaugruppen – Promotion» ergibt sich, dass der Schulrat am Ende der zweiten Sekundarklasse auf Grund der Notensumme die definitive Promotion oder die Nichtpromotion verfügt (Art. 32). Wer eine Notensumme von 11.0 bis 11.9 aufweist, wird definitiv promoviert oder nicht promoviert (Art. 35 Ingress und lit. c). Wer nicht promoviert wurde, tritt in die dritte Realklasse über oder wiederholt die zweite Sekundarklasse (Art. 36 Abs. 2). In beiden Fällen – beim Entscheid über die Promotion und über den Übertritt in die Realschule bzw. über die Repetition der zweiten Sekundarklasse – verfügt der Schulrat über Ermessen. Er berücksichtigt die Empfehlung der Lehrpersonen und hört die Eltern an (ebd.). Die Promotionsordnung ist inhaltlich abschliessend und durch die kommunalen Schulbehörden direkt zu vollziehen



(VerwGE B 2014/151 vom 4. Dezember 2014 E 3.1.2, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch); vgl. J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 106 ff.); das Promotionswesen fällt demnach nicht in den Autonomiebereich der (Schul-) Gemeinden.

#### 4.

**4.1.** Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Promotionsentscheid falle in erster Linie in ihre Zuständigkeit. Mangels pädagogisch-fachlicher Kompetenz und praktischer Erfahrung sei es nicht Aufgabe der Vorinstanz, ihre Auffassung über L.Y.s schulische Entwicklung über die Einschätzung der allein zur Beurteilung der pädagogischen Fähigkeiten berufenen Beschwerdeführerin zu stellen. Die streitgegenständliche Verfügung sei von der Rechtsmittelbehörde nur dahingehend zu überprüfen gewesen, ob der Schulrat die Verfahrensvorschriften eingehalten habe, ob sie von ihrem Beurteilungsspielraum einen dem Zweck der schulrechtlichen Regelung entsprechenden Gebrauch gemacht habe, von richtigen und ausreichenden Tatsachengrundlagen ausgegangen sei, allgemein gültige Beurteilungsmassstäbe beachtet und keine sachfremden Erwägungen angestellt habe. Die Beschwerdeführerin rügt damit sinngemäss, die Vorinstanz habe ihre Prüfungsbefugnis überschritten.

**4.2.** Nach Art. 125 VSG richten sich Verwaltungsverfahren und Rechtspflege im Volksschulrecht nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Mit dem Rekurs können alle Mängel der angefochtenen Verfügung oder des angefochtenen Entscheids geltend gemacht werden, besonders die Unzuständigkeit der erlassenden Behörde, der Verstoss gegen wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie die Rechtswidrigkeit und die Unangemessenheit des Inhaltes der Verfügung oder des Entscheids (Art. 46 Abs. 1 VRP). Die Natur der Streitsache kann allerdings einer unbeschränkten Ermessensüberprüfung entgegenstehen. Diesfalls ist eine Einschränkung der Kognition (auch ohne gesetzliche Grundlage) zulässig und verletzt den Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV) nicht. Namentlich bei der Überprüfung von schulischen Leistungen kann dieses Vorgehen für Rechtsmittelinstanzen angezeigt sein. Allerdings bedeutet das nur, dass sich die angerufene Behörde bei der Ausübung ihrer Kontrolle Zurückhaltung



auflegen darf. Dogmatisch handelt es sich dabei eigentlich nicht um eine Einschränkung der Kognition, sondern um eine Herabsetzung der Prüfungsdichte aus freien Stücken bei grundsätzlich unveränderter Kognition. In solchen Fällen ist es zulässig, wenn die Rechtsmittelbehörde erst gegen nicht nachvollziehbare, mit offensichtlichen Mängeln behaftete oder auf sachfremden Kriterien beruhende Bewertungen einschreitet (vgl. VerwGE B 2014/151 vom 4. Dezember 2014 E. 2.2 mit Hinweisen und B 2014/108 vom 16. September 2014 E. 4.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Die Beschwerdeführerin hatte konkret keinen Anspruch, dass ihre Verfügung mit dieser Zurückhaltung hätte überprüft werden müssen. Die Herabsetzung der Prüfungsdichte gilt rechtsprechungsgemäss zwar als zulässig, ist aber nicht verbindlich. Auch kommt die selbst auferlegte Zurückhaltung der (erstinstanzlichen) Rechtsmittelbehörde nur bei der Bewertung von schulischen Leistungen in Frage; in allen anderen Belangen – etwa bei Rügen, die organisatorische bzw. verfahrensrechtliche Gesichtspunkte oder, wie hier, die Auslegung und Anwendung von Rechtssätzen betreffen – haben Rekursinstanzen ihre Kognition auszuschöpfen und insbesondere auch die Angemessenheit eines angefochtenen Entscheids zu überprüfen (vgl. VerwGE B 2014/108, a.a.O.). Der Vorwurf der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihre Prüfungsbefugnis überschritten, ist demnach nicht stichhaltig. Darüber hinaus verkennt die Beschwerdeführerin rechtsstaatliche Grundsätze, wenn sie ausführt, dass «dank eines regen Austausches mit der aufgelösten regionalen Schulaufsicht [...] stets praxistaugliche Lösungen unkompliziert und ohne doppelten Schriftenwechsel auch zugunsten der betroffenen Schüler, innert angemessener Frist» gefunden werden konnten (act. 6, S. 4). Denn die Mitglieder der Rekursstellen Volksschule müssen per se unabhängig sein (vgl. Art. 100ter VSG), und es ist für Angehörige von Rechtsmittelinstanzen grundsätzlich verpönt, mit den Beteiligten oder mit Personen, die sich für diese verwenden, hängige Fälle zu erörtern (vgl. Art. 39 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1).

## 5.

**5.1.** Aus der Rekursvernehmlassung und den mit dieser eingereichten Akten (vi-act. 7 mit Beilagen a-d) ergibt sich, dass der Klassenlehrer L.Y.s Mutter mit Schreiben vom 25. April 2014 über die gefährdete Promotion orientierte (vi-act. 7a). Am 26. Juni 2014 beantragte er, L.Y. in die 3. Realklasse zu promovieren (vi-act. 7b). Offenbar hatte



bereits im November 2013 ein Beurteilungsgespräch stattgefunden, in dessen Nachgang der Klassenlehrer den Eltern alle drei Monate telefonisch über L.Y.s Entwicklung berichtet hatte. Nach seinen Angaben seien L.Y.s Leistungen beim Eintritt in die Oberstufe X. überbewertet worden. Er habe die Eltern seit Herbst 2013 mehrmals darauf hingewiesen, dass ein Wechsel in die 2. Realklasse besser wäre. In einer schematischen Beurteilung bewertete er L.Y.s Selbständigkeit, Konzentrationsfähigkeit, Ausdauer und Sorgfalt als ungenügend. Die restlichen fünf Kriterien bewertete er als neutral oder positiv (z.B. Arbeitstempo). L.Y.s Mutter wurde zum Promotionsantrag angehört und erklärte sich als nicht einverstanden. Als Gründe gab sie an, L.Y. solle sich mit einem besseren Zeugnis bewerben können und mehr Zeit für die Berufswahl erhalten; im übrigen sei er motiviert zum Wiederholen (vi-act. 7c). Den Antrag der Mutter, L.Y. die 2. Sekundarklasse wiederholen zu lassen, wies der Schulrat am 27. Juni 2014 ab mit der Begründung, L.Y.s Noten in den zwei wichtigen Fächern Mathematik und Sprachen seien zu tief bzw. Selbständigkeit, Konzentrationsfähigkeit, Ausdauer und Sorgfalt überzeugten nicht. Die Eltern bestritten dies in ihrer Rekurschrift vom 2. Juli 2014 nicht. Sie machten aber geltend, L.Y. habe sich aufgrund des Wohnortwechsels bezüglich Schule, Lehrer, Kameraden und Schulsystem umstellen müssen. In einigen Fächern (Mathematik, Französisch, Englisch) sei er noch nicht soweit gewesen wie die Schüler in X. Ferner wiesen die Eltern darauf hin, dass L.Y. rechts motorisch eingeschränkt sei und ab und zu epileptische Anfälle habe. Dennoch bewältige er den Alltag problemlos. Die Konzentrationsschwäche werde seit einem Monat mit Ritalin behandelt.

**5.2.** In der Rekursvernehmlassung machte die Beschwerdeführerin geltend, die zusätzlichen Probleme wie Scheidung, Wohnortwechsel und die gesundheitlichen Beeinträchtigungen seien den Lehrpersonen, der Schulleitung und dem Schulrat bekannt gewesen und beim Entscheid mit berücksichtigt worden. Gerade auch aus diesen Gründen sei die weitere Beschulung in der Realklasse die beste Lösung. Die Noten in den Fächern Mathematik und Sprache seien so tief, dass sie nach Wiederholung der 2. Sekundarklasse kaum auf einem Niveau sein würden, das die Berufswahlchancen verbessere. Mit einem guten Realschulabschluss seien die Möglichkeiten mindestens gleich gut oder gar besser (vi-act. 7, S. 2).



**5.3.** Die Vorinstanz hat den Rekurs mit der Begründung gutgeheissen, es sei nicht ersichtlich, inwiefern die schwerwiegenden persönlichen Umstände, mit denen L.Y. im fraglichen Schuljahr konfrontiert worden sei, bei der Ermessensausübung berücksichtigt worden seien. Insbesondere sei nicht nachvollziehbar, weshalb der Schulrat «gerade auch aus diesen Gründen» (Schlusssatz der angefochtenen Verfügung) die weitere Beschulung in der 3. Realklasse als beste Lösung erachtet habe. Diese Schlussfolgerung lasse sich jedenfalls nicht auf die Empfehlung seines Klassenlehrers abstützen. L.Y. lebe seit Frühjahr 2013 nicht mehr mit seinem Vater und seiner älteren Schwester zusammen. Diese Umstände und die wegen der körperlichen Beschwerden notwendig gewordene Ritalin-Einnahme seien so schwerwiegend, dass sie im Rahmen des Ermessensentscheids Niederschlag hätten finden müssen. Zwar könnten gewisse Defizite von L.Y. in Bezug auf Arbeitshaltung und Einsatz angesichts der Noten und der mehrheitlich negativen Leistungsbeurteilung des Lehrers nicht in Abrede gestellt werden. Nachvollziehbar sei aber auch, dass sich L.Y. im neuen schulischen Umfeld zunächst habe zurechtfinden müssen. Der Vermerk des Klassenlehrers, der Schüler sei «überbewertet» worden, greife deshalb zu kurz. Mit einer Wiederholung könne L.Y. vom bereits erlernten Stoff profitieren, diesen vertiefen und leistungsmässig Anschluss finden. Die Möglichkeit, in die 3. Realklasse zu wechseln, stehe ihm im Anschluss daran noch immer offen. Wäge man sämtliche Umstände ab, sei es gerechtfertigt, L.Y. die Chance einzuräumen, die zweite Sekundarklasse zu wiederholen, dies nicht zuletzt deshalb, weil die Notensumme mit 11.4 zwar tief sei, jedoch noch nicht am unteren Ende der Spanne liege, innerhalb der sogar die definitive Promotion angeordnet werden könne.

**5.4.** In der Beschwerdeergänzung brachte die Beschwerdeführerin vor, die persönlichen Umstände, namentlich die Scheidung der Eltern, seien beim Aufnahmegespräch im August 2014 nicht thematisiert worden, wohl aber L.Y.s gesundheitliche Beeinträchtigungen. Der Junge habe sich schnell in die Klasse integriert, habe aber Mühe gehabt, dem Unterrichtsstoff zu folgen. Die schwachen Leistungen hätten sich durch das ganze Jahr hindurch gezogen, und L.Y. sei nicht fähig gewesen, seine Lücken in den Sprachfächern aufzuarbeiten. Dafür habe er den Stoff zu Hause zu wenig vertieft und sei mit seinen Arbeiten zu schnell zufrieden gewesen. Persönliche Umstände wie eine Scheidung oder die Umstellung zwischen Schultypen müssten geltend gemacht werden, wenn sie auftreten und nicht erst wenn



Konsequenzen drohen würden. Obwohl mehrere Kontakte zwischen Eltern und Lehrpersonen stattgefunden hätten, sei dies kein Thema gewesen. Andernfalls hätte man L.Y. unterstützt. Bezeichnenderweise habe die Mutter während der Anhörung nicht über die Scheidungssituation gesprochen, vor allem gehe es ihr um ein besseres Bewerbungszeugnis. Anzumerken sei, dass L.Y.s besondere Umstände im Rahmen der Ermessensausübung durchaus berücksichtigt worden seien. Zwar habe sie die Verfügung vom 27. Juni 2014 nur knapp begründet. Es entspreche jedoch der Lebenswirklichkeit, dass sich Schulräte intensiv über die Vor- und Nachteile einer Nichtpromotion und deren Auswirkungen auf das Leben eines jungen Menschen austauschen würden. Auch wenn letztlich nur die Beschlüsse protokolliert würden, sei hiervon auch im konkreten Fall auszugehen. Dies habe die Vorinstanz verkannt. Im übrigen stütze sich der Schulrat bei seinen Promotionsentscheiden auf Ergebnisse der pädagogischen Forschung und Lehre ab und verfüge im Gegensatz zur Vorinstanz über umfassende und aktuelle pädagogische Kenntnisse. Die Lehre empfehle, Klassen-Wiederholungen nur in Ausnahmefällen zu bewilligen. Unter anderem verwies die Beschwerdeführerin auf ein Zeitungsinterview mit dem aargauischen Volksschulleiter, der äusserte, diese Massnahme nütze bekanntlich nichts und verursache lediglich Kosten.

## 6.

**6.1.** Unter (Verwaltungs-)Ermessen versteht man einen gesetzlich eingeräumten Entscheidungsspielraum. Er entsteht, wenn die Rechtsfolge einer Rechtsnorm nicht eindeutig festgelegt ist. Dadurch soll der rechtsanwendenden Behörde ermöglicht werden, eine Entscheidung im Einzelfall sachgemäss zu treffen. Art. 36 Abs. 2 Promotionsreglement räumt der zuständigen Behörde sog. Auswahlermessen ein. Wenn eine Schülerin oder ein Schüler nach der 2. Sekundarklasse nicht promoviert wird, steht der Übertritt in die 3. Realklasse oder die Wiederholung der 2. Sekundarklasse offen. Die Ausübung des Ermessens durch die erstverfügende Behörde ist nicht beliebig, sondern hat gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen. Das gilt auch für die Rechtsmittelinstanz, sofern und soweit sie die Ermessensausübung überprüfen kann (zum Ganzen vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 739 f. mit Hinweisen). Wo der Gesetz- oder Verordnungsgeber Ermessen einräumt, erwartet er von den Verwaltungsbehörden,



dass sie sachliche Entscheidungen treffen und den besonderen Umständen des konkreten Falles angemessene Rechtsfolgen anordnen (Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2013 Rz. 1526 mit Hinweis). Damit sachlich verbunden ist die Pflicht, Verfügungen – zumindest in streitigen Fällen – entsprechend schriftlich zu begründen (vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP). Verletzen Verwaltungsbehörden diese Pflichten, indem sie auf sachliche Unterscheidungen verzichten, obwohl der Gesetz- oder Verordnungsgeber einen differenzierten Entscheid für nötig hält, bedeutet das eine Ermessensunterschreitung. Das Ermessen wird diesfalls rechtsfehlerhaft ausgeübt, wogegen die mit voller Kognition prüfenden Rekursinstanzen und auch das nur zur Rechtskontrolle befugte Verwaltungsgericht (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP) einzugreifen haben.

**6.2.** Aus der Beschwerdebegründung ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin Klassenwiederholungen gegenüber äusserst kritisch eingestellt ist. Sie teilt offenbar die in der pädagogischen Lehre teilweise vertretene Meinung, Wiederholungen nur in Ausnahmefällen anzuordnen (act. 6, S. 5). Diese Wertung lässt sich dem Promotionsreglement jedoch nicht entnehmen. Dessen Art. 36 stellt in der streitigen Konstellation Repetition und Übertritt in die 3. Realklasse als gleichwertige Alternativen gegenüber. Ungeachtet der pädagogischen Kenntnisse des Schulratspräsidenten – dieser ist Dozent für Pädagogik an der Pädagogischen Hochschule St. Gallen – ist deshalb im Einzelfall zu begründen, weshalb die eine der anderen Lösung im konkreten Fall vorzuziehen ist. Mit einem allgemeinen Verweis auf Forschungsergebnisse ist diesem Erfordernis nicht beizukommen. Der Verfügung vom 26. Mai 2014 ist zwar zu entnehmen, dass der Schulrat eine Wiederholung der 2. Sekundarklasse wegen der tiefen Noten in den Fächern Mathematik und Sprache und wegen Schwächen bei der Selbständigkeit, Konzentrationsfähigkeit, Ausdauer und Sorgfalt nicht als sinnvoll erachtete. Tiefe Noten allein können indessen nicht ausschlaggebend sein, denn sie sind Voraussetzung für eine Nichtpromotion. Zudem stellt sich aufgrund der im Beschwerdeverfahren geäusserten generellen Vorbehalte die Frage, ob die Ermessensausübung nicht bereits durch im Promotionsreglement nicht vorgesehene Wertentscheidungen vorweggenommen worden ist. Fragezeichen ergeben sich zudem bei der – für die Vorinstanz letztlich entscheidenden – Berücksichtigung der nicht von der Hand zu weisenden erschwerenden persönlichen Umstände des Schülers. Die Beschwerdeführerin macht zum einen geltend, diese Problematik hätte früher



aufgegriffen werden müssen, sei aber von den Eltern nie thematisiert worden (vgl. act. 7/3). Zum andern will sie genau diese individuelle Situation beim Ermessensentscheid berücksichtigt haben. Es entspreche der Lebenswirklichkeit, dass man sich mit einer Nichtpromotion intensiv auseinandersetze, auch wenn letztlich nur Beschlüsse und nicht die Voten der einzelnen Schulräte protokolliert würden. Inwiefern dies zutrifft, ist fraglich. Denn der Grundsatzentscheid, L.Y. der 3. Realklasse zuzuweisen, wurde nach Angabe der Beschwerdeführerin auf dem Zirkulationsweg gefällt (vi-act. 7, S. 1), gleichwohl er nach Anhörung der Mutter noch definitiv beschlossen wurde. Im Zirkulationsverfahren gibt es naturgemäss keinen Raum für mündliche Diskussionen, die zu protokollieren wären. Dafür, dass sich die Schulräte schriftlich über den Entscheid ausgetauscht hätten, gibt es weder in den Akten noch in der Verfügungsbegründung Hinweise.

**6.3.** Im Gegensatz dazu ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid, den Beschwerdeeingaben und den Verfahrensakten nicht, dass die Vorinstanz rechtsfehlerhaft entschieden hätte. Dass sie zu einem anderen Ergebnis gelangt ist als die Beschwerdeführerin, mag in deren Augen zwar ärgerlich sein, bietet jedoch keinen Anlass für Anfeindungen (z.B. in act. 6, S. 4). Die Vorinstanz hat sich mit den Verfahrensakten eingehend auseinandergesetzt, die Ermessensausübung der Beschwerdeführerin kritisch überprüft und ist zu einem Ergebnis gelangt, das überzeugt und jedenfalls nicht mit Ermessens- oder anderen Rechtsfehlern behaftet ist. Dies bringt die Beschwerdeführerin auch nicht vor. Im übrigen ist nicht ersichtlich, dass sie ohne Not in den Ermessensspielraum der Beschwerdeführerin eingegriffen hätte.

**7.** Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz den Sachverhalt nicht ungenügend abgeklärt. Schon im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln ist (vgl. Art. 12 Abs. 1 VRP), nur beschränkt. Es sind nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen aufzunehmen, wenn zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig sind (vgl. Art. 12 Abs. 2 VRP). Es ist grundsätzlich Sache der Beteiligten, den Verfahrensgegenstand zu bezeichnen und die geeigneten Beweise dafür anzubieten. Dies gilt auch für «Gegenparteien»; insofern besteht eine Substantiierungslast der Beteiligten bzw. eine gewisse Begründungsobliegenheit



(Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 603 ff.). Im Rechtsmittelverfahren ist der Untersuchungsgrundsatz weiter eingeschränkt. Die Rekurrenten bzw. Beschwerdeführer trifft eine Behauptungslast; sie sind zur Darstellung des Sachverhalts verpflichtet (vgl. Art. 48 Abs. 1 VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 610). Die übrigen Verfahrensbeteiligten können sich zu den Rechtsmitteleingaben vernehmen lassen, wobei auch dies eine verfahrensrechtliche Obliegenheit darstellt. – Die Beschwerdeführerin hat ihre Stellungnahme im Rekursverfahren knapp gehalten, indem sie sich inhaltlich nicht über das hinaus äusserte, was sie nicht bereits in der (ebenfalls sehr knapp begründeten) Verfügung erläutert hatte. Insbesondere geht aus der Rekursvernehmlassung nicht hervor, weshalb die von den heutigen Beschwerdegegnern geltend gemachten besonderen Umstände noch zusätzlich für den Übertritt in die Realschule sprachen. Vor diesem Hintergrund musste die Vorinstanz keine zusätzlichen Abklärungen treffen und durfte reformatorisch entscheiden.

**8.** Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, der angefochtene Rekursentscheid wirke sich rechtsungleich auf ähnliche Fälle aus, die künftig und in Vergangenheit jeweils zu Ungunsten einer Wiederholung gefällt würden bzw. bereits worden seien. Alle Kinder könnten derartige persönliche Umstände geltend machen, zumal sie in der Sekundarschule in der Pubertät seien und sich so oder so in einer Findungsphase befänden. L.Y. sei auch nicht das einzige Kind, welches sich mit der Scheidung seiner Eltern während der Oberstufenzeit abfinden müsse. Kein besonderer Umstand sei ferner, dass L.Y. aus einer anderen Gemeinde zugezogen sei. Aufgrund der Repetition werde L.Y. die 2. Sekundarklasse automatisch etwas besser abschliessen und selbst dann den Sekundarschulabschluss erreichen, wenn seine Leistungen im dritten Oberstufenschuljahr wieder ungenügend sein sollten. Die von der Vorinstanz initiierte Praxis führe zu einer Zweiklassengesellschaft. Wer über die notwendigen Kenntnisse und finanziellen Mittel verfüge, könne eine Wiederholung bewirken und verschaffe sich dadurch einen vermeintlichen Vorteil für die Berufswahl. Sinn und Zweck des Promotionsreglements werde dadurch ausgehebelt, und eine Zuweisung in die 3. Realklasse würde faktisch nicht mehr stattfinden.

Dem ist erstens zu entgegen, dass allenfalls bereits anders entschiedene ähnliche Fälle einen Rechtsmittelentscheid nicht präjudizieren können und der Guttheissung



eines Rechtsmittels per se nicht entgegenstehen. Das Gleichbehandlungsgebot ändert hieran nichts. Zweitens zeigen die Ausführungen der Beschwerdeführerin auch hier, dass sie sich bei ihrer Ermessensausübung nicht von der besonderen Situation leiten liess. So hält sie fest, die von der Vorinstanz angeführten Gründe trafen in der einen oder anderen Form auf sämtliche möglichen Repetenten der 2. Sekundarstufe zu. Dem ist nicht zuzustimmen. Die gesundheitlichen und familiären Herausforderungen, mit denen L.Y. im zweiten Oberstufenschuljahr konfrontiert worden ist, übersteigen das für einen pubertierenden Jugendlichen gewöhnliche Mass. Wenn die Beschwerdeführerin künftig solche einzelfallbezogene Umstände in ihre Wertungen mit einbezieht und dies aus der Begründung ihrer Promotionsentscheide ersichtlich wird, ist auch die Befürchtung unbegründet, in Zukunft alle nicht promovierten Schülerinnen und Schüler die 2. Sekundarklasse repetieren lassen zu müssen.

9. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. Ausgangsgemäss sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr 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). Das Begehren der Beschwerdeführerin um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist bei diesem Verfahrensausgang abzuweisen (Art. 98bis VRP). Abgesehen davon haben Gemeinwesen im Beschwerdeverfahren in der Regel ohnehin keinen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 828 f.). Weil sie sich nicht am verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt haben, haben auch die Beschwerdegegner keine Entschädigungsansprüche.

### **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. Das Begehren der Beschwerdeführerin um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

# Publikationsplattform



## St.Galler Gerichte

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle