



Fall-Nr.: B 2016/121
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.12.2016
Entscheiddatum: 20.12.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 20.12.2016

Schulrecht, Volksschule, auswärtiger Schulbesuch; Art. 53 Abs. 1 VSG. In Speicher auf dem Gebiet der politischen Gemeinde St. Gallen wohnhafte Kinder haben keinen Anspruch darauf, die Oberstufe in Speicher zu besuchen. Der Schulweg in die Stadt ist ihnen zumutbar (Verwaltungsgericht, B 2016/121). Entscheid vom 20. Dezember 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

gesetzlich vertreten durch die Eltern **L.Y. und M.Y.,**

Beschwerdeführer,

diese vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Claudia Oesch, SwissLegal asg.advocati,
Kreuzackerstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen

Erziehungsrat des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, Schulamt, Neugasse 25, 9004 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

auswärtiger Schulbesuch

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.Y. (geb. 2004) wohnt mit seinen Eltern L.Y. und M.Y. und seinen zwei jüngeren Schwestern R.Y. (geb. 2006) und S.Y. (geb. 2009) an der X. mit Postadresse 9042 Speicher/AR in der Politischen Gemeinde St. Gallen. Das Schulamt der Stadt St. Gallen bewilligte A.Y. am 10. Mai 2010 für die Primarschule den auswärtigen Schulbesuch in Speicher. Die Eltern wurden anlässlich des Eintritts der Tochter S.Y. in den Kindergarten am 10. März 2014 ausdrücklich darauf hingewiesen, ihre Kinder würden bei Übertritt in die Oberstufe in St. Gallen weiterbesucht. Am 9. November 2015 ersuchten die Eltern das Schulamt, es sei A.Y. der auswärtige Schulbesuch auch für die Oberstufe ab dem Schuljahr 2016/17 zu bewilligen. Das Gesuch wurde am 23. November 2015 und der dagegen erhobene Rekurs von der Rekurskommission Schule der Stadt St. Gallen am 10. Februar 2016 abgewiesen.

B. Der Erziehungsrat des Kantons St. Gallen wies am 16. Mai 2016 das von den Eltern von A.Y. gegen den Entscheid der Rekurskommission Schule der Stadt St. Gallen erhobene Rechtsmittel ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, schulrechtlich halte sich A.Y. in der Stadt St. Gallen auf. Den kürzeren Schulweg nach Speicher könnte er zwar mit dem Velo oder zu Fuss zurücklegen. Der Schulweg nach St. Gallen sei jedoch sowohl hinsichtlich Länge als auch hinsichtlich der Anfahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln für einen Oberstufenschüler zumutbar. Die Haltestelle



„Vögelinsegg“, welche einen direkten Anschluss an die Stadt gewährleiste, sei von A.Y.s Wohnort zu Fuss gut erreichbar und die Stadt St. Gallen bereit, die Abonnementskosten zu übernehmen. Ein Schulstufen- und Schulortwechsel werde zwar nicht von allen Kindern gleich einfach gemeistert, das entspreche aber der allgemeinen Lebenserfahrung und rechtfertige noch keinen auswärtigen Schulbesuch. Die sozialen Kontakte und Aktivitäten könne A.Y. in der schulfreien Zeit weiterhin in Speicher pflegen. Am künftigen Schulort werde er neue Mitschülerinnen und Mitschüler kennenlernen. Wie es zur normalen Entwicklung jedes Kindes und Jugendlichen gehöre, werde er sich zu seinem bisherigen ein neues soziales Umfeld schaffen, und es würden sich neue Freundschaften entwickeln. Besondere Gründe für einen auswärtigen Schulbesuch lägen nicht vor. Bei auswärtiger Beschulung sei dem aufnehmenden Schulträger ein angemessenes Schulgeld zu entrichten, das sich grundsätzlich nach dessen Vollkosten für die Beschulung berechne. Dieser erheblichen finanziellen Belastung des bewilligenden Schulträgers stünden keine nennenswerten Kosteneinsparungen gegenüber. Die Stadt St. Gallen habe bis zum Sparprogramm „Fit13plus“ jeweils eine auswärtige Beschulung über die Primarschule hinaus bewilligt. Da aber nicht vorgebracht werde, andern Schülern sei seit dem Schuljahr 2013/14 der Eintritt in die Oberstufe Speicher erlaubt worden, werde A.Y. nicht rechtsungleich behandelt.

C. L.Y. und M.Y. erhoben für ihren Sohn A.Y. (Beschwerdeführer) gegen den am 23. Mai 2016 versandten Entscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 6. Juni 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, eventualiter Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und -verbeiständung sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und A.Y. der auswärtige Schulbesuch – vorab vorsorglich – zu bewilligen.

Die Vorinstanz beantragte am 14. Juni 2016 die Abweisung der Beschwerde. Die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin) liess sich am 4. Juli 2016 durch das Schulamt vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Sie teilte mit, A.Y. sei für das Schuljahr 2016/17 dem Realschulhaus „Bürgli“ an der Notkerstrasse 24 zugeteilt worden. Die Gesuche der Beschwerdeführer um vorsorgliche Bewilligung des Schulbesuchs in Speicher und um unentgeltliche



St.Galler Gerichte

Rechtspflege und -verbeiständung wurden mit Präsidialverfügung vom 21. Juli 2016 abgewiesen. Die Verfügung wurde unangefochten rechtskräftig.

Die Beschwerdeführer überbrachten dem Verwaltungsgericht am 10. August 2016 eine Petition, mit welcher 386 Personen ihr Anliegen unterstützen und welche der Präsident des Verwaltungsgerichts gleichentags beantwortete, indem er insbesondere darauf hinwies, sie enthalte kein im Verwaltungsbeschwerdeverfahren zu behandelndes Rechtsbegehren. Am 15. August 2016 begann das Schuljahr 2016/17. Am 23. August 2016 liessen die Beschwerdeführer eine zusätzliche Eingabe mit einem zahnärztlichen Befund vom 22. August 2016 einreichen. A.Y. habe letzte Woche pflichtgemäss die Schule besucht, in dieser Woche aber gesundheitsbedingt zu Hause bleiben und einen Psychologen aufsuchen müssen. Seine Zähne zeigten vermutlich durch Parafunktionen stressbedingter Natur verursachte deutliche Schliffacetten. Der zuständige Stadtrat der Beschwerdegegnerin teilte am 13. September 2016 telefonisch mit, gemäss den Rückmeldungen des Schulleiters mache A.Y. in der Schule gut mit und bringe auch gute Leistungen. Seines Wissens habe er in der zweiten Schulwoche nur etwa einen Tag gefehlt und komme sonst klaglos zur Schule. Die Rechtsvertreterin teilte am 27. September 2016 telefonisch mit, gemäss Schilderungen seiner Mutter gehe es A.Y. ganz schlecht. Die über die Telefongespräche erstellten Aktennotizen wurden den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnis gebracht.

Zusammen mit einer zusätzlichen Eingabe vom 14. November 2016 reichten die Beschwerdeführer Berichte der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste St. Gallen vom 3. November 2016 und des Hausarztes vom 26. Oktober 2016 ein. Die Vorinstanz verzichtete am 18. November 2016 auf eine zusätzliche Stellungnahme. Die Beschwerdegegnerin nahm am 29. November 2016 Stellung zu den weiteren Eingaben der Beschwerdeführer. Am 29. November 2016 ging ein weiteres Zeugnis des Hausarztes vom 22. November 2016 ein, wonach A.Y. voraussichtlich wegen Krankheit bis 11. Dezember 2016 weiterhin nicht am Schulunterricht teilnehmen könne. Sämtliche zusätzlichen Eingaben wurden allen Beteiligten zur Kenntnis gebracht.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Sachentscheid zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, dem mit dem angefochtenen Entscheid der auswärtige Schulbesuch nicht erlaubt wurde, und seine Eltern sind zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 301 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB; BGer 2C_787/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 1.2; BGE 119 Ia 178 E. 2). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 6. Juni 2016 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

Da Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110, BGG) den Kantonen vorschreibt, dass die richterliche Vorinstanz oder – was vorliegend angesichts des Umstandes, dass der angefochtene Rekursentscheid vom Erziehungsrat gefällt wurde, nicht der Fall ist – ein vorgängig zuständiges Gericht den Sachverhalt frei prüft und das Recht von Amtes wegen anwendet, hat das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheid auch die von Beteiligten im Lauf des Beschwerdeverfahrens eingereichten zusätzlichen Beweismittel und Ausführungen zum Sachverhalt zu beachten (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.3).

2. Die Beschwerdeführer beantragen, es seien die Schulärztin, der Sozialarbeiter der Schule und der Schulleiter des „Bürgli“ als Zeugen einzuvernehmen. Gemäss Ausführungen in der zusätzlichen Eingabe der Beschwerdeführer vom 14. November 2016 soll die Schulärztin, welche A.Y. im Sommer 2016 medizinisch untersuchte, ihre Feststellung bestätigen, er sei sehr zurückgezogen, traurig und in sich gekehrt, könnte aber auch fröhlich sein, wenn er wieder in seiner gewohnten Umgebung wäre. Sozialarbeiter und Schulleiter sollen bestätigen, dass es sich bei A.Y. um einen sensiblen, hilflosen Jungen handle, der im „Bürgli“ nicht zurechtkomme.



Sind – wie vorliegend – zur Wahrung des öffentlichen Interesses keine besonderen Erhebungen nötig, so sind gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 2 VRP nur die von den Beteiligten angebotenen und die leicht zugänglichen Beweise über erhebliche Tatsachen abzunehmen. Das Gericht kann auf die Abnahme von Beweisen verzichten, wenn es aufgrund bereits abgenommener Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür annehmen kann, seine Überzeugung werde durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (BGE 134 I 140 E. 5.3; 130 II 425 E. 2.1; BGer 2C_276/2011 vom 10. Oktober 2011 E. 2.1, nicht veröffentlicht in: BGE 137 II 393).

Abgesehen davon, dass die Bestätigung der Ausführungen der Beschwerdeführer in ihren Eingaben durch Zeugen nicht geeignet sind, am Entscheid etwas zu ändern, wären sie – wie die anderen von den Beschwerdeführern eingereichten Äusserungen des Zahnarztes, des Hausarztes und der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste St. Gallen – ohne Weiteres einer schriftlichen Wiedergabe zugänglich gewesen (vgl. Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 VRP i.V. mit Art. 190 Abs. 2 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO). Dementsprechend ist die – aufwendige – Durchführung einer Zeugeneinvernahme weder erforderlich noch angebracht. Die Beweisanträge werden deshalb abgewiesen.

3. 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. Art. 2 Ingress und lit. m der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) wiederholt diesen Anspruch. 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). Ein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer Schule nach freier Wahl besteht nicht. Das Gemeinwesen ist (unter Vorbehalt besonderer örtlicher Situationen oder anderer Verhältnisse) nicht verpflichtet, den unentgeltlichen Schulbesuch an einem anderen als dem Wohnbeziehungsweise Aufenthaltsort zu ermöglichen (BGE 125 I 347 E. 6 mit Hinweisen auf 122 I 236 E. 4d und weitere bundesgerichtliche Rechtsprechung; GVP 2014 Nr. 1). Ein Rechtsanspruch auf Einteilung ins nächstgelegene Schulhaus besteht nicht (GVP 2014



St.Galler Gerichte

Nr. 1). Art. 3 Ingress und lit. b KV garantiert die Unterstützung von Schulpflichtigen, wenn sie beim Schulbesuch insbesondere wegen der Lage ihres Wohnorts benachteiligt sind.

Gemäss Art. 52 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) hat der Schüler die öffentliche Schule am Ort zu besuchen, wo er sich aufhält. Ausschlaggebend ist die politische und nicht die postalische Zuordnung einer Wohnadresse. Dies ergibt sich aus einer systematischen Betrachtung von Art. 52 VSG einerseits und Art. 4 Abs. 1 VSG andererseits, wonach die – territorial bestimmten – Schulgemeinden Träger der öffentlichen Volksschule sind. Art. 53 Abs. 3 VSG bestimmt denn auch, dass die Schulgemeinde am Ort, wo sich der Schüler aufhält, das Schulgeld für den auswärtigen Schulbesuch trägt. Der Beschwerdeführer ist – was auch in der Beschwerde nicht in Frage gestellt wird – dementsprechend grundsätzlich verpflichtet, die Volksschule in der Politischen Gemeinde St. Gallen zu besuchen.

4. Der Beschwerdeführer macht einen Anspruch auf ausnahmsweise Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs geltend. Da gemäss Art. 61 Abs. 1 VRP mit der Beschwerde nur Rechtsverletzungen geltend gemacht werden können, ist dem Verwaltungsgericht die Ermessenskontrolle verwehrt. Es hat sich daher darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 740).

4.1. Nach Art. 53 Abs. 1 VSG kann der Schulrat den auswärtigen Schulbesuch gestatten, wenn besondere Gründe, wie unzumutbare Schulwege oder eine sinnvolle Klassenbildung, es rechtfertigen. Es handelt sich um eine "Kann-Bestimmung", die dem Schulrat einen erheblichen Ermessensspielraum einräumt und es ihm ermöglicht, ausnahmsweise vom Territorialprinzip abzuweichen und den auswärtigen Schulbesuch zu gestatten, wenn besondere Gründe vorliegen. Mit Rücksicht auf das Territorialprinzip bewilligen die Gemeinden die auswärtige Beschulung nur zurückhaltend. Besondere Gründe für einen auswärtigen Schulbesuch sind deshalb nicht leichthin anzunehmen. Die Aufzählung der Gründe ist exemplarisch. Wie die explizite Erwähnung des Ausnahmetatbestands eines unzumutbaren Schulweges jedoch verdeutlicht, steht auch hier die Erleichterung von Schulwegen durch den



Besuch benachbarter Schulen im Vordergrund (vgl. J. Raschle, Schulrecht in der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 30 und 73; GVP 2009 Nr. 93, 2006 Nr. 119, 1999 Nr. 83, VerwGE B 2013/208 vom 16. April 2014 E. 4.1, www.gerichte.sg.ch).

4.2. Mit der Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs soll in erster Linie ein unzumutbarer Schulweg vermieden werden. Die Rechtsmittel an die Rekurskommission Schule der Stadt St. Gallen vom 29. November 2015 (act. 5/6a-3) und an die Vorinstanz vom 11. Februar 2016 (act. 5/1) wurden nicht beziehungsweise höchstens am Rande und indirekt damit begründet, der Schulweg von seinem Wohnort in eine Schule in der Stadt St. Gallen könne dem Beschwerdeführer nicht zugemutet werden. In der Beschwerde wird ausgeführt, je nach Lage des Schulhauses in der Stadt St. Gallen könne die Anreise vierzig bis sechzig Minuten beanspruchen. Es sei dem Beschwerdeführer nicht mehr möglich, für das Mittagessen – die Familie lebe das klassische Familienmodell, bei welchem die Mutter mittags für die Kinder koche – nach Hause zurückzukehren. Damit sei der Schulweg insbesondere mit Blick auf die naheliegende Schule in Speicher, wohin der Weg zu Fuss oder mit dem Velo zurückgelegt werden könne, unzumutbar.

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 (GVP 2014 Nr. 1, GVP 2008 Nr. 7 mit Hinweis auf BGer 2P. 101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.1).

Der Beschwerdeführer wurde mit Verfügung des Schulamts der Beschwerdegegnerin vom 27. Juni 2016 – vorbehältlich der Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs im Beschwerdeverfahren – dem Schulhaus „Bürgli“ zugewiesen. Der Schulweg setzt sich damit zusammen aus Fusswegen vom Wohnort zur Haltestelle „Vögelinsegg“ der Appenzellerbahn (rund 520 Meter) und der Haltestelle „Spisertor“ oder „Marktplatz“ zum Schulhaus (rund 700 bis 800 Meter, gemessen auf www.geoportal.ch). Bei einer



Gehgeschwindigkeit von rund 4 km/h ergibt sich ein Zeitbedarf von rund 20 Minuten. Die Fahrzeit der Bahn beträgt für die Strecke „Vögelinsegg“ - „Spisertor“ beziehungsweise „Marktplatz“ zwischen 11 und 14 Minuten (vgl. <http://fahrplan.sbb.ch>). Diese ungefähre Berechnung ergibt einen Zeitbedarf von weniger als 35 Minuten. Ein solcher Schulweg erscheint für einen Oberstufenschüler ohne weiteres als zumutbar (vgl. zur Zumutbarkeit von Schulwegen in der Unterstufe GVP 2014 Nr. 1 und GVP 2008 Nr. 7 mit Hinweisen; vgl. auch die Rechtsprechungsübersicht bei S. Horvath, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, in: ZBI 108/2007, S. 634 ff., S. 643 ff.). Je nach Stundenplan erlaubt dieser Schulweg zudem nach der Darstellung der Beschwerdegegnerin aller Voraussicht nach eine wöchentlich mehrfache Heimkehr über Mittag. Im Übrigen ist die Beschwerdegegnerin gemäss Art. 20 Ingress und lit. c VSG verpflichtet, für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler während Mittagstisch und Wartezeiten zu sorgen. Auf der Web-Site des „Bürgli“ wird denn auch ausdrücklich auf den auch schon von der Beschwerdegegnerin erwähnten (act. 8 S. 5 Ziff. 7) Mittagstisch hingewiesen (vgl. www.buergli.ch Home).

Ist der Schulweg am Aufenthaltsort zumutbar, kann der Beschwerdeführer angesichts des für den Schulbesuch geltenden Territorialitätsprinzips und des fehlenden Anspruchs auf Zuteilung ins nächstgelegene Schulhaus auch aus dem Umstand, dass der Weg ins Oberstufenschulhaus Speicher kürzer ist, als jener ins „Bürgli“, keinen Anspruch auf eine Beschulung in Speicher ableiten.

4.3. Zu prüfen bleibt deshalb, ob die weiteren Vorbringen in der Beschwerde als besondere Gründe im Sinn der Generalklausel von Art. 53 Abs. 1 VSG verlangen, dem Beschwerdeführer auch für die Oberstufe den auswärtigen Schulbesuch in Speicher zu gestatten.

4.3.1. In der Beschwerde wird vorab eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots gerügt. Der Familie des Beschwerdeführers sei seit mindestens fünf Generationen wegen der Distanz zur Schule und der Gefährlichkeit des Schulwegs sowie der bestehenden sozialen Integration in Speicher der auswärtige Schulbesuch bewilligt worden. Noch im Jahr 2003 sei den 1998 und 2000 geborenen Nachbarskindern der Besuch der Schule in Speicher für die gesamte obligatorische Schulzeit mit dem Hinweis auf die Distanz zur Schule und die Gefährlichkeit des Schulwegs gestattet



St.Galler Gerichte

worden (act. 2/6). Der Hinweis auf das – behördeninterne – Sparprogramm „Fit13plus“ rechtfertigt keine andere Abwägung der bekannten Interessen. Damit werfen die Beschwerdeführer die Frage der Zulässigkeit der Praxisänderung einerseits und der rechtsgleichen Handhabung der neuen Praxis andererseits auf.

Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV schliesst eine Praxisänderung nicht aus. Sie ist zulässig, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszweckes, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelter Rechtsanschauung entspricht. Eine Praxisänderung muss sich deshalb auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die – vor allem im Interesse der Rechtssicherheit – umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erachtete Rechtsanwendung gehandhabt worden ist (vgl. BGE 135 I 79 E. 3 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Eine bisherige Praxis ist zu ändern, wenn sie als unrichtig erkannt oder wenn deren Verschärfung wegen veränderten Verhältnissen oder zufolge zunehmenden Missbräuchen für zweckmässig gehalten wird (vgl. BGE 134 V 72 E. 3.3). Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Vertrauensschutzes gemäss Art. 5 Abs. 3 BV kann dazu führen, dass eine Praxisänderung im Anlassfall noch nicht angewendet wird, wenn der Betroffene einen Rechtsverlust erleiden würde, den er hätte vermeiden können, wenn er die neue Praxis bereits gekannt hätte (vgl. BGE 135 II 78 E. 3.2).

Da das Rechtsgleichheitsgebot es nicht verbietet, die Praxis besserer Erkenntnis des Gesetzeszweckes anzupassen, können die Beschwerdeführer daraus, dass früheren Generationen und – im Jahr 2003 zu Beginn der Schulpflicht auch noch – Nachbarskindern der auswärtige Schulbesuch selbst für die Oberstufe in Speicher bewilligt worden war, grundsätzlich nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die restriktivere Praxis der ausnahmsweisen Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs durch die Beschwerdegegnerin ist insbesondere vor dem Hintergrund der mittlerweile sehr guten Erschliessung der „Vögelinsegg“ mit dem öffentlichen Verkehr – werktags ab „Vögelinsegg“ zwischen 06.00 und 08.00, 13.00 und 14.00 sowie 16.00 bis 19.00 Uhr viertelstündlich, sonst halbstündlich; ab „Marktplatz“ zwischen 05.30 und 08.00, 13.00 und 14.00 sowie 17.00 und 19.00 Uhr viertelstündlich, sonst halbstündlich (vgl. www.appenzellerbahnen.ch Unterwegs/Fahrplan Appenzellerbahnen/ Abfahrtstabellen/ Linie St. Gallen-Trogen) – sachlich gerechtfertigt. Bei der Handhabung der



Ausnahmebestimmung von Art. 53 Abs. 1 VSG darf die Beschwerdegegnerin – worauf die Vorinstanz in ihrer Begründung zutreffend hingewiesen hat (vgl. E. 4b des angefochtenen Entscheides) – sodann auch die Mehrkosten berücksichtigen, die durch eine generell grosszügige Erteilung von Ausnahmebewilligungen verursacht würden. Im Ergebnis nimmt die Beschwerdegegnerin damit eine – gegenüber der früheren Rechtsanwendung – abweichende, jedoch sachgerechte Beurteilung der Verhältnismässigkeit bei der Bewilligung von Ausnahmen vom Grundsatz der Beschulung am Aufenthaltsort vor. Die neue Beurteilung war den Beschwerdeführern bereits seit 10. Mai 2010 bekannt. In jenem Zeitpunkt bewilligte die Beschwerdegegnerin den auswärtigen Schulbesuch für die Kinder der Beschwerdeführer ausdrücklich nur für die Zeit der Primarschule (act. 5/6a-2 Beilage 3). Als die Beschwerdegegnerin am 10. März 2014 der jüngsten Schwester des Beschwerdeführers den auswärtigen Besuch des Kindergartens in Speicher bewilligte, wurde erneut darauf hingewiesen, die Kinder der Beschwerdeführer würden in der Oberstufe, A.Y. konkret ab August 2016, in der Stadt St. Gallen weiterbeschult (act. 5/6a-2 Beilage 4). Die Beschwerdeführer hatten damit mehrere Jahre Zeit, sich und ihre Kinder auf die für den Schulbesuch auf der Oberstufe geltenden Umstände vorzubereiten. Die Praxisänderung, die bereits im Jahr 2010 eingeleitet wurde, erweist sich deshalb auch im Fall des Sohnes der Beschwerdeführer als rechtmässig.

Aus den Akten wird auch nicht ersichtlich, dass die Beschwerdegegnerin die Praxisänderung nicht rechtsgleich handhaben würde. Die in der Beschwerde angeführte Ausnahmebewilligung für die gesamte obligatorische Schulzeit der beiden 1998 und 2000 geborenen Nachbarskinder erging noch im Mai 2003 (act. 2/6). Die Bewilligung steht damit nicht im Widerspruch zur neuen Praxis, welche den Beschwerdeführern bereits am 10. Mai 2010 bekannt gegeben worden war.

4.3.2. Der Beschwerdeführer beruft sich sodann auf die Bedeutung der Weiterführung des sozialen Netzwerkes in Speicher.

Der Wechsel des Schulortes ist für den Beschwerdeführer unter den konkreten Umständen mit weiterreichenden sozialen Veränderungen und Herausforderungen verbunden, als dies für andere Kinder seines Alters in der Regel der Fall ist. In der Stadt St. Gallen ist der Wechsel von der Mittel- in die Oberstufe zwar häufig ebenfalls mit



St.Galler Gerichte

einem Wechsel des Schulortes aus den dezentralen, teilweise durchaus auch ländlich geprägten Quartieren – Riethüsli, St. Georgen, Rotmonten – mit insgesamt 58 Landwirtschaftsbetrieben (vgl. www.stadt.sg.ch Sicherheit und Polizei/Tiere/Büro für Landwirtschaft) in zentraler gelegene Schulhäuser verbunden. Die Kinder aus einem Quartier treffen sich dabei wenn auch nicht in der gleichen Klasse, so doch zumindest teilweise in den Oberstufenschulhäusern wieder. Der Beschwerdeführer hat demgegenüber mutmasslich keine vergleichbare Ausgangslage vorgefunden, sondern musste und muss sich in der neuen Klasse und im neuen Schulhaus ohne solche Kontakte einleben. Diese Situation ist aber nicht in einem Ausmass ungewöhnlich, welches eine Ausnahme vom Grundsatz des Schulbesuchs am Aufenthaltsort verlangen würde. Insbesondere sind auch mit Wohnortswechseln solche Veränderungen verbunden. Dem Beschwerdeführer ist es – anders als in der Regel bei einem Wechsel des Wohnorts – zudem möglich, zumindest in seiner Freizeit die gewachsenen Beziehungen in Speicher weiter zu pflegen. Gleichzeitig erhält er – wie dies mit dem Wechsel des Schulhauses von der Primar- zur Oberstufe der Fall ist – die Gelegenheit, sein soziales Umfeld zu erweitern.

Art. 3 Ingress und lit. b KV garantiert die Unterstützung von Schulpflichtigen, wenn sie beim Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnortes, wegen Behinderung oder aus sozialen Gründen benachteiligt sind. Die Bestimmung bezieht sich auf den „Schulbesuch“, also auf die tatsächlichen Voraussetzungen, überhaupt am Unterricht teilnehmen zu können. Sie soll alle denkbaren Gründe der Benachteiligung erfassen. Eine Benachteiligung liegt aber erst dann vor, wenn im Vergleich zu den durchschnittlichen Umständen beim Besuch von Schulen im Kanton St. Gallen ein deutlicher und besonderer Nachteil besteht (Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABI 2000 S. 165 ff., S. 195). Art. 11 Abs. 1 BV garantiert schliesslich Kindern und Jugendlichen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Aus Art. 3 Ingress und lit. b KV kann indessen entsprechend dem klaren Wortlaut nicht abgeleitet werden, die Ausnahmebestimmung von Art. 53 Abs. 1 VSG sei grosszügig auszulegen und der auswärtige Schulbesuch zu bewilligen, wenn einzelfallbezogene Schwierigkeiten der Integration und der Anpassung an veränderte Umstände geltend gemacht werden.



Ebensowenig ist von einem ungerechtfertigten Eingriff in die Ansprüche gemäss Art. 11 Abs. 1 BV auszugehen. Die Beschulung am Aufenthaltsort ist in Art. 52 VSG gesetzlich vorgeschrieben. Die Anwendung des Territorialitätsprinzips führt zu einer klar und eindeutig handhabbaren Praxis und steht damit im öffentlichen Interesse. Ausnahmen von diesem Prinzip müssen objektiv, das heisst insbesondere mit einem unzumutbaren Schulweg oder der Unmöglichkeit, dem Kind am Aufenthaltsort die geeignete Beschulung anzubieten, begründet sein. Dem Kindeswohl wird im Rahmen des Territorialitätsprinzips dadurch Rechnung getragen, dass – wo erforderlich – im Einzelfall die notwendige Unterstützung geboten wird. Dieser Aspekt findet Ausdruck in Art. 3 Ingress und lit. b KV. Die Beschwerdegegnerin trägt diesem Anspruch ausreichend Rechnung, wenn sich A.Y. – was er offenbar getan hat – bei Schwierigkeiten an den Sozialarbeiter der Schule wenden kann.

4.3.3. Die Beschwerdeführer machen sodann individuelle Anpassungsschwierigkeiten ihres Sohnes geltend. Es sei für ihn nicht leicht, sich in neuen Klassenzusammensetzungen zurechtzufinden. Solche neue Situationen seien für ihn schwierig und wirkten sich auf sein Gemüt und die Schulleistungen aus. Es gebe Kinder, die das locker meisterten, nicht aber A.Y. Er brauche ein für ihn bekanntes Umfeld. Seine Angst, das über recht lange Zeit aufgebaute Wohlbefinden zu verlieren, sei gross und verunsichere ihn sehr. Mit Hinweis auf Berichte des Zahnarztes, des Hausarztes und der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste machen die Beschwerdeführer geltend, A.Y. leide wegen des Wechsels des Schulortes somatisch und psychisch. In tatsächlicher Hinsicht ist dazu immerhin auch festzustellen, dass einerseits gemäss den Rückmeldungen des Schulleiters A.Y. in der Schule gut mitmache, auch gute Leistungen bringe, in der zweiten Schulwoche nur etwa einen Tag gefehlt habe und sonst klaglos zur Schule komme, und andererseits im Bericht der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste seine Schwierigkeiten in erster Linie auf den Streit, der zwischen seinen Eltern und den Behörden ausgefochten wird, zurückgeführt werden.

In rechtlicher Hinsicht sind diese Vorbringen nicht geeignet, einen Anspruch auf den auswärtigen Schulbesuch für die Oberstufe zu begründen. Die Ausnahmebestimmung von Art. 53 Abs. 1 VSG knüpft an den objektiven Verhältnissen an. Die Bestimmung nennt unzumutbare Schulwege oder eine sinnvolle Klassenbildung. Weitere besondere



Gründe können dann vorliegen, wenn eine dem besonderen Bildungsbedarf des Betroffenen gerecht werdende Beschulung am Aufenthaltsort nicht möglich ist (vgl. Art. 34 ff. und Art. 37 ff. sowie ausdrücklich Art. 53bis VSG). Individuellen Anpassungsschwierigkeiten, wie sie die Beschwerdeführer für ihren Sohn geltend machen, kann jedoch mit entsprechenden unterstützenden Massnahmen am Aufenthaltsort begegnet werden. Wie bereits im Zusammenhang mit den sozialen Auswirkungen des Wechsels des Schulorts ausgeführt (dazu oben Erwägung 4.3.2), führt die Nichterteilung einer Ausnahmegewilligung zum Besuch einer auswärtigen Schule auch nicht zur Verletzung verfassungsmässiger Ansprüche der Beschwerdeführer. Unter diesen Umständen kann offen bleiben, welche Ursachen – der Wechsel des Schulortes, die Persönlichkeit des Beschwerdeführers und der konkrete Umgang der Eltern mit der Situation – in welchem Ausmass den beschriebenen somatischen und psychischen Schwierigkeiten zugrunde liegen.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin mit der Weigerung, dem auf ihrem Gemeindegebiet wohnhaften Sohn der Beschwerdeführer den auswärtigen Schulbesuch für die Oberstufe in Speicher zu bewilligen, kein Recht verletzt hat. Die entsprechende Praxisänderung lässt sich sachlich begründen und wird rechtsgleich gehandhabt. Der Schulweg vom Wohnort des Beschwerdeführers ins Schulhaus „Bürgli“ ist einem Oberstufenschüler ohne weiteres zumutbar. Auf den Wechsel des Schulorts zurückzuführenden individuellen Anpassungsschwierigkeiten ist nicht mit der (ausnahmsweisen) Bewilligung des auswärtigen Schulbesuchs, sondern soweit erforderlich mit unterstützenden Massnahmen – zugunsten des betroffenen Schülers und nötigenfalls auch seiner Eltern – durch den Schulsozialarbeiter, den Schulpsychologischen Dienst und/oder die Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste zu begegnen. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend als unbegründet. Sie ist abzuweisen.

6. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:



1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Hauptverfahrens von CHF 1'500.

3. Ausseramtliche Kosten werden für das Hauptverfahren nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer