



Fall-Nr.: B 2019/80
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 18.02.2020
Entscheiddatum: 23.09.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.09.2019

Lokale Studentafel; Art. 68 Abs. 3 BV, Art. 12 SpoFöG, Art. 49 SpoFöV. Aufgrund des Wortlautes von Art. 49 Abs. 2 und 3 SpoFöV ist davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber auf der Sekundarstufe II im Gegensatz zur obligatorischen Schule nicht eine fixe Mindestlektionzahl pro Woche festlegen wollte. Mit der Regelung von 110 Lektionen pro Schuljahr sollte auf dieser Stufe vielmehr eine flexible Umsetzung ermöglicht werden. An der Kantonsschule A.__ werden in der zweiten Klasse wöchentlich zwei Lektionen Sportunterricht erteilt, mithin 78 Lektionen pro Schuljahr. Während einer Sonderwoche finden weitere zwei Lektionen und während des Sporttags vier Lektionen Sportunterricht statt. Während der Wintersportwoche wird mindestens 30 Lektionen Sport betrieben. Damit werden die von Bundesrechts wegen geforderten 110 Lektionen pro Schuljahr ohne Weiteres erfüllt (Verwaltungsgericht, B 2019/80). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 31. Januar 2020 abgewiesen (Verfahren 2C_824/2019).

Entscheid vom 23. September 2019

Besetzung

Präsident Zürn; Vizepräsident Eugster, Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

X.__,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Kantonsschule A.___: Lokale Studentafel, Stundendotation Sport

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Y.___ besucht an der Kantonsschule A.___ die Abteilung Wirtschaft & Recht; ab August 2018 befand sie sich in der zweiten Klasse 2W. Mit Schreiben vom 26. August 2018 gelangte der Vater von Y.___, X.___, an das Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen mit der Bitte darzulegen, auf welcher Grundlage an der Kantonsschule A.___ in der zweiten Klasse lediglich zwei Lektionen Sport anstelle der vom Bundesrecht geforderten drei Lektionen pro Woche angeboten würden (act. 12/1). Am 26. Oktober 2018 legte das beim Bildungsdepartement hierfür zuständige Amt für Mittelschulen dar, dass die Schülerinnen und Schüler zwei Lektionen Sportunterricht je Woche (78 Lektionen im Jahr) erhalten und dass die übrigen 32 Lektionen in anderer Form (Sporttage, Sportwoche, angeordnetes Training im Fitnessraum usw.) absolviert würden. Damit sei die Vorgabe des regelmässigen Unterrichts von 110 Lektionen pro Schuljahr erfüllt (act. 12/3).

B. Mit Eingabe vom 5. Januar 2019 erhob X.___ Beschwerde beim Verwaltungsgericht betreffend "Rechtsverweigerung" (Verzicht auf die dritte wöchentliche Sportlektion auf Stufe Mittelschule; act. 12/5). Die Mutter von Y.___ teilte in der Folge dem zuständigen Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts telefonisch sinngemäss mit, auch deshalb ein Interesse an der Beurteilung der Streitsache zu haben, da sie und ihr Ehemann X.___ noch eine jüngere Tochter hätten, welche ebenfalls die Kantonsschule A.___ besuche. Mit Entscheid vom 13. März 2019 (mitgeteilt am 8. April 2019) stellte der Erziehungsrat des Kantons St. Gallen fest, die Studentafel der betroffenen



Kantonsschule entspreche sowohl den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Rechts als auch den Sparvorgaben des Kantonsparlaments (act. 12/9). In der Folge schrieb der Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts die Rechtsverweigerungsbeschwerde (Verfahren B 2019/10) mit Verfügung vom 15. April 2019 zufolge Gegenstandslosigkeit ab (act. 12/12).

C. Bereits mit Eingabe vom 10. April 2019 (Datum der Postaufgabe: 11. April 2019) erhob X.___ (Beschwerdeführer) gegen den am 8. April 2019 zugestellten Feststellungsentscheid des Erziehungsrats (Vorinstanz) vom 13. März 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er beantragte, die Vorinstanz und das Bildungsdepartement seien aufzufordern, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen und für die zweite Klasse 2W an der Kantonsschule A.___ drei Lektionen Sport im Klassenverband und unter Führung eines Sportlehrers im Stundenplan zu verankern. Am 24. Juni 2019 reichte der Beschwerdeführer unaufgefordert ein weiteres Schreiben ein und ergänzte sein Rechtsbegehren dahingehend, dass für die zweite Klasse 2W des Schuljahres 2018/2019 in den Schuljahren der dritten oder vierten Stufe die fehlende Jahreswochenlektionen Sport im Klassenverband unter Anleitung eines Sportlehrers, unter Beibehaltung der geplanten Gesamtstundenzahl, nachzuholen sei; die Jahreswochenlektion Sport sei zulasten eines anderen Faches zu erteilen.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 17. Juni 2019, die Beschwerde sei abzuweisen, wobei sie auf weitere Ausführungen verzichtete und zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid verwies. Am 17. Juli 2019 teilte der Beschwerdeführer mit, auf eine weitere Stellungnahme zu verzichten.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.



1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Rechtsprechung erfolgt in Fünferbesetzung, weil eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vom Verwaltungsgericht erstmals zu beurteilen ist (vgl. Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 und 4 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1).

1.2. Als gesetzlicher Vertreter seiner Tochter (vgl. Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB), welche unter der gemeinsamen elterlichen Sorge von Vater und Mutter steht (vgl. Art. 296 Abs. 2 ZGB), ist der Beschwerdeführer mit dem bereits im Verfahren betreffend Rechtsverweigerungsbeschwerde erteilten Einverständnis seiner Ehefrau zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. VerwGE B 2014/132 vom 19. Juli 2016 E. 1; VerwGE B 2014/247 vom 30. Juni 2015 E. 1.1 mit Hinweis auf BGer 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 1.2, www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerdeeingabe vom 11. April 2019 erfüllt die gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, sachlicher und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.3. Die Beschwerdebefugnis setzt ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Das Anfechtungsinteresse muss aktuell sein, das heisst die rechtliche oder tatsächliche Situation des Beschwerdeführers muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 400). Vom Erfordernis des aktuellen schutzwürdigen Interesses ist ausnahmsweise abzusehen, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre, und deren Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt (BGer 1C_550/2015 vom 18. Januar 2016 E. 1 mit Hinweis auf BGE 141 II 14 E. 4.4, 138 II 42 E. 1.3, 137 I 120 E. 2.2). Feststellungsbegehren wiederum gelten 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).



Der dem vorliegenden Verfahren zugrundeliegende Streitgegenstand betrifft die Erteilung des Sportunterrichts der zweiten Klasse des Schuljahres 2018/2019. Nachdem die ältere Tochter des Beschwerdeführers nunmehr in die dritte Klasse übergetreten ist, ist ein aktuelles Interesse an der Streitbeurteilung nicht mehr gegeben. Die Frage, ob die von der Kantonsschule A.___ erlassene Stundentafel mit zwei Lektionen Sportunterricht pro Woche auf der zweiten Stufe die bundesrechtlichen Vorgaben erfüllt, könnte sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen, da die jüngere Tochter des Beschwerdeführers ebenfalls die Kantonsschule A.___ besucht. Die Antwort darauf ist daher von grundsätzlichem Interesse und kann nicht mit einem rechtsgestaltenden Urteil erreicht werden. Auf das Erfordernis des aktuellen (Feststellungs-) Interesses ist daher zu verzichten (vgl. BGer 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E. 1.2).

1.4. Zu prüfen ist weiter, ob die Durchführung von lediglich zwei Lektionen Sportunterricht pro Woche in der zweiten Klasse der Kantonsschule A.___ geeignet ist, Rechte und Pflichten der Tochter des Beschwerdeführers zu berühren. Geht es um die nicht in Erlassform gekleidete Ausgestaltung des Unterrichts, ist für das Rechtsschutzbedürfnis entscheidend, ob es eine Rechtsnorm gibt, welche den Unterricht regelt und damit einen entsprechenden Anspruch festlegt. Der Beschwerdeführer hat in vertretbarer Weise die Verletzung eines Rechtsanspruchs – nämlich von Art. 49 Abs. 3 der Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung, Sportförderungsverordnung, SR 415.01, SpoFöV) – geltend gemacht, wogegen eine Anfechtungsmöglichkeit offenstehen muss (vgl. dazu ausführlich BGer 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012).

1.5. Im vorliegenden Fall wird ausdrücklich die Gesetzeswidrigkeit der im Streit liegenden Stundentafel bzw. Stundendotation Sport gerügt und somit festzustellen sein. Mit der Antragsstellung wird der Streitgegenstand bestimmt. Eine Abänderung des Antrags ist somit nur innerhalb der Rechtsmittelfrist zulässig. Nach Art. 61 Abs. 3 VRP sind im Beschwerdeverfahren neue Begehren unzulässig. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 919). Dem Verwaltungsgericht ist es damit verwehrt, für die zweite Klasse 2W des Schuljahres 2018/2019 eine Anordnung zu treffen, wonach diese Klasse



auf der dritten oder vierten Stufe je eine zusätzliche Lektion Sport angeboten werden muss. Insoweit ist auf den entsprechenden Antrag des Beschwerdeführers nicht einzutreten.

1.6. Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde – unter Vorbehalt der vorstehenden Erwägung 1.5 – grundsätzlich einzutreten ist.

2. Umstritten ist die Vereinbarkeit der lokalen Stundentafel der Kantonsschule A.__ im Bereich des Sportunterrichts mit der bundesrechtlichen Vorgabe in Art. 49 Abs. 3 SpoföV.

2.1. Die Vorinstanz erliess am 15. September 2017 die kantonale Stundentafel des Gymnasiums, welche am 26. September 2017 von der Regierung genehmigt und ab 1. August 2018 in Vollzug gesetzt wurde. Für den Bereich Turnen wurden vier mal drei Schülerlektionen, ergebend eine Gesamtzahl von 11 Lektionen, vorgesehen, wobei den Schulen überlassen wurde, wie sie das Äquivalent einer Jahreswochenlektion einsparen. Für das Schuljahr ab 1. August 2019 wurde eine nämliche Regelung erlassen (vgl. www.sg.ch/bildung-sport/mittelschule/lehrplaene-und-studentafeln/gymnasium.html). Gestützt darauf verankerte die Kantonsschule A.__ in der lokalen Stundentafel eine Gesamtzahl von elf Lektionen, wobei in der zweiten Klasse lediglich eine Dotation von zwei Lektionen wöchentlich vorgesehen ist (lokale Stundentafel ab Schuljahr 2019 abrufbar unter: ...). Die dritte Lektion soll durch andere Sportaktivitäten kompensiert werden, und zwar durch eine Sonderwoche als Wintersportwoche (40 Lektionen), eine Sonderwoche mit Sonderstundenplan (2 Lektionen) und einen Sporttag (4 Lektionen).

2.2. Gemäss Art. 68 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) fördert der Bund den Sport, insbesondere die Ausbildung (Abs. 1). Er betreibt eine Sportschule (Abs. 2) und kann Vorschriften über den Jugendsport erlassen sowie den Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären (Abs. 3). Bei Art. 68 Abs. 3 BV handelt es sich um eine konkurrierende, nachträglich derogierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die nicht auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt ist. Diese Kompetenz erlaubt es dem Bund, im Bereich der Primar- und Sekundarschule zu intervenieren, der prinzipiell in die Zuständigkeit der Kantone fällt.



St.Galler Gerichte

Die Gesetzesbestimmung verleiht dem Bund implizit auch die Kompetenz, auf dem Gesetzesweg den quantitativen und qualitativen Mindestumfang festzulegen (P. Zen-Ruffinen, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar – Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Rz. 27 und 32 zu Art. 68 BV).

Auf dem verfassungsrechtlichen Sportförderungsauftrag basiert das Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz, SR 415.0, SpoFöG). Art. 12 SpoFöG regelt die Förderung von Sport- und Bewegungsmöglichkeiten in der Schule. Gemäss dessen Abs. 3 legt der Bund nach Anhörung der Kantone die Mindestlektionenzahl und qualitative Grundsätze für den Sportunterricht in der obligatorischen Schule und auf der Sekundarstufe II mit Ausnahme der Berufsfachschulen fest. Er berücksichtigt dabei die Bedürfnisse der jeweiligen Schulstufen. In der obligatorischen Schule sind mindestens drei Lektionen Sportunterricht pro Woche obligatorisch (Art. 12 Abs. 4 SpoFöG). Gestützt auf Art. 12 Abs. 3 SpoFöG regelt Art. 49 SpoFöV den Umfang des Sportunterrichts. Demnach sind im obligatorisch zu besuchenden Kindergarten bzw. in den ersten beiden Jahren der achtjährigen Primarstufe Bewegung und Sport in den täglichen Unterricht zu integrieren (Abs. 1). Unter Vorbehalt von Abs. 1 sind auf der Primarstufe und auf der Sekundarstufe I mindestens drei Lektionen Sportunterricht pro Unterrichtswoche zu erteilen (Abs. 2). An Mittelschulen sind pro Schuljahr 110 Lektionen Sportunterricht zu erteilen. Die Lektionen sind regelmässig über das ganze Jahr zu verteilen (Abs. 3). Da der Mittelschulunterricht in unterschiedlichen Schulformen und Unterrichtsphasen (Ergänzungs- und Wahlpflichtfächer, Maturaarbeiten etc.) stattfindet, ist eine pauschale Lektionenzahl pro Unterrichtsjahr die korrekte Vorgabe für eine flexible Umsetzung. Die 110 Lektionen berechnen sich aus 52 Jahreswochen abzüglich 14 Wochen Ferien (CH-Standard) multipliziert mit drei Lektionen. Das Ergebnis von 114 Lektionen wird auf 110 gerundet, da vielfach zusätzliche Lektionenausfälle zu verzeichnen sind. Sport entfaltet eine nachhaltige Wirkung nur, wenn er regelmässig betrieben wird. Auf der Sekundarstufe II (d.h. Mittelschulen, vgl. Art. 48 Abs. 2 SpoFöV) sind die Sportlektionen regelmässig verteilt über das ganze Schuljahr zu erteilen und nicht ausschliesslich konzentriert auf einzelne Blöcke oder Blockwochen (vgl. Erläuterungen zur Verordnung über die Förderung von Sport und Bewegung des Bundesamts für Sport [BASPO], nachfolgend: BASPO-Erläuterungen, S. 17 f.).



2.3. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrundeliegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 140 II 129 E. 3.2). Eine historisch orientierte Auslegung ist für sich allein nicht entscheidend; andererseits vermag aber nur sie die Regelungsabsicht des Gesetzgebers (die sich insbesondere aus den Materialien ergibt) aufzuzeigen, welche wiederum zusammen mit den zu ihrer Verfolgung getroffenen Wertentscheidungen verbindliche Richtschnur des Gerichts bleibt, auch wenn es das Gesetz mittels teleologischer Auslegung oder Rechtsfortbildung veränderten, vom Gesetzgeber nicht vorausgesehenen Umständen anpasst oder es ergänzt (BGer 4A_241/2016 vom 19. September 2017 E. 3).

2.4. Aufgrund des Wortlautes von Art. 49 Abs. 2 und 3 SpoFöV ist davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber auf der Sekundarstufe II im Gegensatz zur obligatorischen Schule eben gerade nicht eine fixe Mindestlektionenzahl *pro Woche* festlegen wollte. Die Vorinstanz hat diesbezüglich zu Recht festgestellt, dass diesfalls in Absatz 2 neben der Primarstufe und Sekundarstufe I die Sekundarstufe II aufgenommen worden wäre. Mit der Regelung von 110 Lektionen *pro Schuljahr* sollte auf dieser Stufe vielmehr eine *flexible* Umsetzung ermöglicht werden. Damit wird auch dem Umstand genügend Rechnung getragen, dass die Mittelschule nicht mehr dem obligatorischen Grundschulunterricht zugerechnet wird, weshalb ihr bei der Regelung des Unterrichts ein grösserer Freiraum einzuräumen ist. Entsprechend erklärt Art. 12 Abs. 4 SpoFöG denn auch lediglich in der *obligatorischen* Schule mindestens drei Lektionen Sportunterricht *pro Woche* für obligatorisch, und nicht auch für die Mittelschule. Die Formulierung *regelmässig* in Art. 49 Abs. 3 SpoFöV und die entsprechende Erläuterung des BASPO, wonach die Sportlektionen "nicht ausschliesslich konzentriert auf einzelne Blöcke oder Blockwochen" konzentriert werden sollen (vgl. BASPO-Erläuterung S. 18), spricht ebenfalls nicht gegen die von der Kantonsschule vorgesehene Lösung. Denn



St.Galler Gerichte

mit zwei Lektionen pro Woche ist durchaus eine gewisse Regelmässigkeit ausgewiesen; darüber hinaus wird dadurch der Sportunterricht auch nicht ausschliesslich auf Blöcke verteilt.

2.5. An der Kantonsschule A.___ werden in der zweiten Klasse wöchentlich zwei Lektionen Sportunterricht erteilt, mithin 78 Lektionen (52 Jahreswochen abzüglich 13 Wochen Ferien [St. Gallen] multipliziert mit 2 Lektionen). Unbestritten blieb dabei, dass während einer Sonderwoche weitere zwei Lektionen und während des Sporttags vier Lektionen Sportunterricht stattfinden. Ob während der Wintersportwoche – wie vom Beschwerdeführer vorgebracht – lediglich 30 Lektionen Sport betrieben wird, ist unter diesen Umständen irrelevant. Es ergibt sich vielmehr, dass die von Bundesrechts wegen geforderten 110 Lektionen pro Schuljahr ohne Weiteres erfüllt werden. Im Übrigen ist eine andere rechtliche Würdigung durch das BASPO für das Verwaltungsgericht nicht massgebend. Immerhin hatte das BASPO lediglich Kenntnis darüber, dass an der Kantonsschule A.___ bloss zwei Lektionen Sportunterricht pro Woche erteilt werden. Darüber, dass die fehlenden 32 Lektionen über zusätzliche Sportwochen und Sporttage kompensiert werden, wurde das Bundesamt jedoch nicht informiert (vgl. act. 12/1).

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass der vorinstanzliche Entscheid zu bestätigen und die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. (...)

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2.** Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 unter Verrechnung mit dem von ihm in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.