



Fall-Nr.: B 2023/18
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.06.2023
Entscheiddatum: 18.04.2023

Entscheid Verwaltungsgericht, 18.04.2023

Bildungsrecht, Art. 26 VSG In Frage steht die Schulhauszuteilung einer im Lauf des Schuljahres zugezogenen Schülerin. In diesem Zeitpunkt hat der Schulträger die Klassenbildung hinsichtlich ausgeglichener Zusammensetzungen insbesondere bezüglich Grösse der Klasse, Geschlecht, sozialer Herkunft und Muttersprache bereits abgeschlossen. Auch die Eltern der Schülerin verlangt nicht, dass die Schule während des Schuljahres auf ihren Entscheid, bei der gegebenen Anzahl der zu unterrichtenden Kinder und ihren Wohnorten drei fünfte Klassen – zwei im Schulhaus "F" und eine im Schulhaus "R" – zu führen, zurückkommen müsse. Nachvollziehbar ist auch, dass der Zuzug der Schülerin kein Anlass dafür sein kann, an den bestehenden Klassenzuteilungen der Kinder ohne Einverständnis der betroffenen Eltern etwas zu ändern. Aufgrund des Umstandes, dass einzig ein einzelnes Kind einer Klasse zugeteilt werden muss, besteht in den tatsächlichen Verhältnissen eine ungleiche Ausgangslage. Allein eine im Vergleich mit der – hypothetischen – Zuteilung bei der Klassenbildung auf den Beginn des Schuljahres hin abweichende Behandlung, d.h. eine abweichende Behandlung im Vergleich mit Kindern, die bereits zu Beginn der Mittelstufe im betreffenden Quartier wohnten, stellt daher keine ungleiche Behandlung gleicher Sachverhalte dar. (Verwaltungsgericht, B 2023/18).

Entscheid vom 18. April 2023

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde X.____, Geschäftsleitung Schule,

Beschwerdeführerin,

gegen

Rekursstelle Volksschule Y.____,

Vorinstanz,

und

A.____,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Matthias Raschle, Kanzlei Raschle AG, Obere Bahnhofstrasse 50, 9500 Wil SG,

Gegenstand

Klasseneinteilung von K.____

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Die Schulverwaltung X.____ teilte K.____ im Hinblick auf deren Zuzug aus der Nachbargemeinde an den R.____-weg 00__ mit Schulbeginn am 24. Oktober 2022 der Klasse 5b des Schulhauses "F.____" zu. Da die Mutter von K.____ – A.____ – eine Zuteilung in das dem Wohnort näher gelegene Schulhaus "R.____" wünschte, verfügte die Schule der Stadt X.____ am 20. Oktober 2022 die Zuteilung in die Klasse 5b des Schulhauses "F.____". Dort wird K.____ seit 24. Oktober 2022 unterrichtet.

B.

Die Rekursstelle Volksschule Y.____ hiess den von A.____ (Mutter) zusammen mit dem



Vater von K.___ erhobenen Rekurs am 24. Januar 2023 gut, hob die Verfügung vom 20. Oktober 2022 auf, teilte K.___ mit Beginn des 2. Semesters am 6. Februar 2023 der Klasse 5d im Schulhaus R.___ zu und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

C.

Die Politische Gemeinde X.___ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Entscheid der Rekursstelle Volksschule Y.___ (Vorinstanz) vom 24. Januar 2023 durch den Präsidenten des Schulrates mit Eingabe vom 30. Januar 2023 und Ergänzung vom 28. Februar 2023 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Dem Gesuch, es sei der Beschwerde – einstweilen ohne Anhörung der Gegenpartei – die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen, entsprach der verfahrensleitende Abteilungspräsident mit Zwischenverfügung vom 31. Januar 2023 einstweilen superprovisorisch und nach Eingang der zum Verfahrens Antrag eingeholten Vernehmlassungen der Vorinstanz vom 10. Februar 2023 und der Mutter von K.___ (Beschwerdegegnerin) vom 16. Februar 2023 mit Zwischenverfügung vom 3. März 2023 definitiv.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 17. März 2023 in der Sache die Abweisung der Beschwerde. Den nämlichen Antrag stellte die Beschwerdegegnerin bereits in ihrer Vernehmlassung vom 16. Februar 2023. Sie liess sich sodann am 31. März 2023 durch ihren Rechtsvertreter, den am 15. Februar 2023 auch der Vater von K.___ zur Vertretung im Beschwerdeverfahren bevollmächtigt hatte, zur Beschwerdeergänzung vernehmen und beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer sei die Beschwerde abzuweisen und ihre Tochter sei der Klasse 5d im Schulhaus "R.___" zuzuweisen, eventualiter sei die Angelegenheit zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Politische Gemeinde



X.___ führt die Primarschule (Art. 41 der Gemeindeordnung der Stadt X.___) und hat mit der Verfügung über die Schulhauszuteilung der Tochter der Beschwerdegegnerin einen Rechtsakt im eigenen Aufgabenbereich erlassen (vgl. Art. 26 des Volksschulgesetzes; sGS 213.1, VSG) und damit lokale Interessen wahrgenommen. Sie ist dementsprechend zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP; Geisser/Zogg, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2022, N 37 zu Art. 45 VRP). Der Präsident des Schulrats, der die Schule nach aussen vertritt, ist zur Vertretung befugt (Art. 111 Abs. 2 VSG und Art. 8 Ingress und lit. a der Schulordnung). Die Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Entscheid vom 24. Januar 2023 wurde mit Eingabe vom 30. Januar 2023 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Beschwerdeergänzung vom 28. Februar 2023 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist mithin einzutreten.

2.

Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Beschwerdeführerin die Tochter der Beschwerdegegnerin zu Recht dem Schulhaus "F.___" und nicht – wie von der Beschwerdegegnerin gewünscht und der Vorinstanz, welche den Autonomiebereich der Beschwerdeführerin zu respektieren hat (vgl. Art. 46 Abs. 2 VRP), entschieden – dem Schulhaus "R.___" zugeteilt hat.

2.1.

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 offensteht. 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 140 I 153 E. 2.3.3; 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, veröffentlicht in ZBI 109/2008 S. 494 ff., E. 2.2) – ergibt sich insofern ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg. Grundsätzlich hat der Schulbesuch in der nächstgelegenen Schule zu erfolgen, jedenfalls solange keine speziellen Gründe vorliegen, die dagegensprechen (vgl. BGer 2C_758/2013 vom 30. Juni 2014 E. 3.1). Die Zuteilung in ein etwas weiter entferntes Schulhaus greift indes 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 E. 2.4 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung). Ebenso wenig besteht ein Rechtsanspruch auf Einteilung ins nächstgelegene Schulhaus (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2008.00537 vom 21. Januar 2009 E. 4.2.1).

Ob ein Schulweg als zumutbar gelten kann, ist gestützt auf eine Würdigung der konkreten Gesamtumstände zu beurteilen. Rechtsprechungsgemäss sind insbesondere 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).

2.2.

Die Vorinstanz ist – ohne weitere Begründung – davon ausgegangen, der Weg vom Wohnort der Tochter der Beschwerdeführer ins rund 1.9 Kilometer entfernte Schulhaus "F.__" sei grundsätzlich zumutbar (E. 5e des angefochtenen Entscheides).

Die Beschwerdeführerin führt zur Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs aus, die Strecke vom Wohnort der Rekurrentin zum Schulhaus "F.__" sei – gemäss Feststellung der Vorinstanz – 1.9 Kilometer lang und damit für eine Schülerin der 5. Klasse offensichtlich nicht zu lang. Zu Fuss könne die Strecke in gut zwanzig Minuten zurückgelegt werden, mit dem Fahrrad betrage der Zeitbedarf wenige Minuten (Ziffer 13 der Beschwerdeergänzung vom 28. Februar 2023). Es gebe via Q.__ eine Verbindung weg von stark befahrenen Strassen (Erwägung 3 der Verfügung vom 20. Oktober 2022; act. 14/1.1).

Die Beschwerdegegnerin erachtet den Weg als unzumutbar, weil gleich neben der Wohnliegenschaft mit dem "R.__" ein Schulhaus mit einer 5. Klasse vorhanden sei. Ausserdem besuchten sämtliche gleichaltrigen Kinder aus der Nachbarschaft das Schulhaus "R.__". Ihre Tochter müsse folglich den Weg viermal täglich alleine zurücklegen. Durch die örtliche Trennung von Wohn- und Schulort sei sie in beiden "Welten" isoliert. Während sie sich allein auf den langen Heimweg mache, träfen sich ihre Mitschüler, welche allesamt aus Quartieren um das Schulhaus "F.__" stammten, zum gemeinsamen Spielen. An ihrem Wohnort angelangt, sollte sie sich dann mit den aufgrund des gemeinsamen Schulalltags eine homogene Gruppe bildenden Kindern aus der Nachbarschaft, zu der sie nicht dazugehöre, zum Spielen treffen. Dieses Nicht-



St.Galler Gerichte

Dazugehören führe zu einer zunehmenden Verschlechterung des psychischen Gesundheitszustandes. Das habe auch die Kinderärztin aus ärztlicher Sicht am 8. Februar 2023 so bestätigt.

Distanzen und mögliche Wege zwischen dem Wohnort der Tochter der Beschwerdegegnerin und dem Schulhaus "R.__" einerseits und dem Schulhaus "F.__" andererseits sind im Wesentlichen unbestritten und lassen sich mit ausreichender Klarheit den Verfahrensakten und dem öffentlich zugänglichen Geoportal (www.geoportal.ch) entnehmen. Die Beschwerdegegnerin selbst geht nicht in erster Linie davon aus, dass der Schulweg vom Wohnort am R.__-weg 00__ ins Schulhaus "F.__" für ihre Tochter, eine Fünftklässlerin, per se unzumutbar ist (vgl. die Formulierung in der Vernehmlassung vom 31. März 2023, Seite 10). Im Übrigen erscheint der Schulweg von rund 1.9 Kilometern, der mit dem Fahrrad oder gegebenenfalls mindestens teilweise auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann, als zumutbar (vgl. die Hinweise und Beispiele bei S. Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, in: ZBI 108/2007 S. 633 ff., S. 649ff., und bei H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern/ Stuttgart/Wien 2003, S. 227 f.). Beweiserhebungen mittels Augenscheins am Wohnort der Beschwerdegegnerin und mittels Gutachtens über die Entfernungen sind deshalb zur Erhebung der entscheidenden tatsächlichen Verhältnisse nicht erforderlich.

Die Beschwerdegegnerin und insbesondere die Vorinstanz leiten die Unzumutbarkeit des Schulwegs für die Tochter vielmehr daraus ab, dass einerseits der Weg ins "F.__" relativ weit sei und die soziale Integration der Tochter in der Klasse und im Quartier behindere und andererseits mit dem Schulhaus "R.__" die Möglichkeit bestehe, ihre Tochter in einem dem Wohnort deutlich näheren Schulhaus, welchem zudem die gleichaltrigen Kinder des Quartiers zugeteilt seien, zu unterrichten, und dass damit ihre soziale Integration nicht unnötig erschwert würde. Was die Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit der Unzumutbarkeit des Schulweges vorbringt, ist deshalb bei der Beurteilung zu berücksichtigen, ob die Zuteilung ihrer Tochter in das Schulhaus "F.__" vor dem Gebot der rechtgleichen Behandlung standhält und aufgrund sämtlicher Umstände gerechtfertigt und verhältnismässig erscheint.

2.3.

2.3.1.

Gemäss Art. 26 VSG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.11, VVU) bildet der Schulrat unter Berücksichtigung von



St.Galler Gerichte

Quartiergrenzen und Schulwegen nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache ausgeglichene Klassen. Die Schülerzahl einer Regelklasse der Primarschule beträgt 20 bis 24 Schülerinnen und Schüler (Art. 27 Abs. 1 Ingress und lit. a VSG). Von dieser Zahl kann aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen abgewichen werden (Art. 27 Abs. 2 VSG). Die Regierung erlässt Vorschriften über ausgleichende Massnahmen für Klassen, in denen die Höchstzahl überschritten wird (Art. 27 Abs. 3 Ingress und Ziffer 2 VSG). Die Gemeinde ist gemäss Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1) autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Der Zuteilungsentscheid der Schulbehörde kann deshalb weder im Rekursverfahren (Art. 46 Abs. 2 VRP) noch im Beschwerdeverfahren (Art. 61 Abs. 1 VRP) auf seine Angemessenheit hin überprüft werden.

Ein Rechtsanspruch auf Zuteilung ins nächstgelegene Schulhaus besteht – wie oben dargelegt – nicht (vgl. dazu oben Erwägung 2.1). Ein Ermessensmissbrauch – und damit eine Rechtsverletzung – wird jedoch dann 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. VerwGE B 2013/174 vom 12. Februar 2014 E. 3.1; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, 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 rechtfertigt eine unterschiedliche Behandlung. Ungleichbehandlungen im Rahmen der Rechtsanwendung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten müssen sich vernünftig begründen lassen beziehungsweise sachlich haltbar sein (anstelle vieler BGE 136 I 345 E. 5 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung).

2.3.2.

Die Beschwerdeführerin hat in der angefochtenen Verfügung ausgeführt, Auftrag der Schule sei es, aufgrund der vorgegebenen Rahmenbedingungen nach den objektiven Kriterien eine ausgewogene und pädagogisch sinnvolle Klasseneinteilung vorzunehmen. Dazu gehöre eine ausgewogene Klassenorganisation über das ganze Stadtgebiet der Schule und alle Schulhäuser, die Quartierzuteilung, die Schulkreis-zuteilung, zumutbare Schulwege sowie die Aufteilung Mädchen/Knaben und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der einzelnen Kinder. Die



Klasseneinteilung stünde generell im Spannungsverhältnis zwischen objektiven Kriterien und persönlichen und gut begründeten Anliegen der Eltern und Kinder. Ein Anspruch auf Erfüllung dieser Anliegen bestehe nicht generell. Abzustellen sei darauf, ob der Schulweg zumutbar sei oder allenfalls ein persönlicher Härtefall vorliege. Der Schulweg sei zumutbar und es liege kein Härtefall vor. Der Entscheid über das Benutzen eines Fahrrads liege bei den Eltern. Wenn die Eltern sich dagegen entschieden, könnten daraus keine Ansprüche abgeleitet werden. Zudem könne auch der Bus benutzt werden. Zu beachten sei, dass aktuell aufgrund der tiefen Schülerzahlen in der 5. Primar nur drei Parallelklassen geführt würden, nämlich die 5a und 5b im Schulhaus "F.____" mit 17 und 14 sowie die 5d im Schulhaus "R.____" mit 21 Schülerinnen und Schülern. Bei der Disposition sei zu beachten gewesen, dass mehr Kinder im direkten Einzugsgebiet des "F.____" wohnten und sich demzufolge der gewohnte Zuteilungsradius stark nach Osten verschoben habe. So seien je ein Kind von der R.____-strasse 01____ und der S.____-strasse 02____ diesem Schulhaus zugeteilt worden. Die Vorteile einer Beschulung in einer Klasse mit 14 Kindern überwiegen stark. – Vor Vorinstanz führte die Schule zudem aus, wegen der geringen Schülerzahlen habe das Klassensystem von bisher vier auf drei Klassen reduziert werden müssen. Der Bedarf für zwei Klassen im "F.____" sei leicht grösser gewesen als im "R.____". Der sorgfältige Umgang mit Steuergeldern habe es geboten, nicht in beiden Schulhäusern je zwei Klassen mit massiven Unterbeständen bei den Klassengrössen zu führen. Kinder aus dem ursprünglichen Einzugsgebiet des "R.____" seien deshalb ins "F.____" eingeteilt worden. Die Tochter der Beschwerdegegnerin werde in hohem Mass von einem sehr übersichtlichen Klassengefüge profitieren. Dass der Start offensichtlich anspruchsvoll gewesen sei, habe nach der Erfahrung der Schule vor allem damit zu tun, dass die Eltern im Voraus Versprechungen gemacht hätten, die nicht eingehalten werden konnten. Die Schulwege in X.____ seien aufgrund des kleinen Stadtgebietes kompakt und viel kürzer als in allen umliegenden Gemeinden. Schliesslich habe die Rekursstelle den Ermessensspielraum der Schule zu respektieren und dürfe nur bei Ermessensunter- oder -überschreitung eingreifen (act. 14/9). Zu Beginn des Schuljahres 2021/22 hätten die Klassen 5a und 5b im "F.____" je 19, die Klasse 5d im "R.____" 21 Schülerinnen und Schüler umfasst. In der Klasse 5a seien zwei in der Klasse 5b fünf Wegzüge zu verzeichnen gewesen, was zu den aktuellen Beständen von 17, 14 und 21 Schülerinnen und Schülern geführt habe. Die Schule könne Zu- und Wegzüge nicht steuern. Die Klassen 5a und 5d seien hinsichtlich "Leistungsfähigkeit", "sozialer Herkunft" und "Muttersprache" nach wie vor ausgeglichen, das treffe auf die Klasse 5b nicht mehr zu. Alle Kriterien zeigten den Bedarf einer Zuteilung zur Klasse 5b. Weil die Klassen 5a und 5b sehr eng zusammenarbeiteten und ein pädagogisches Team



bildeten und in bestimmten Fächern über beide Klassenverbände hinaus differenzierten, sei jederzeit sichergestellt, dass die Tochter der Beschwerdegegnerin ihrem Leistungsniveau entsprechend gefördert werde. Vor diesem Hintergrund sei es zulässig, das untergeordnete Kriterium der Quartiergrenzen nicht absolut zu gewichten. Quartiergrenzen und Schulweg seien abhängig von Alter und Fähigkeiten der Kinder unterschiedlich stark zu berücksichtigen. Im Kindergarten seien dies wichtige, in der Unterstufe, weniger wichtige, auf der Mittelstufe nicht wichtige und auf der Oberstufe unmögliche Kriterien. Auf der Mittelstufe würden grundsätzlich die volatilen Zuteilungsrayons berücksichtigt, soweit sich aufgrund der übrigen Kriterien nicht andere Zuteilungen ergäben. Im Mittelstufenalter seien die Kinder in der Lage längere Schulwege zu bewältigen. In X.__ seien alle Schulwege im Durchschnitt kürzer als in anderen Gemeinden. Die Schule habe vor ein paar Jahren einige Kinder von der Z.__-strasse dem Schulkreis "R.__" zugewiesen. Das habe problemlos funktioniert. Die Tochter der Beschwerdeführerin integriere sich gut in die Klasse und profitiere vom Unterricht, vom übersichtlichen Klassenverband und auch vom Angebot der Parallelklasse. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sei die Klasseneinteilung nicht zu ihrem Nachteil (act. 14/23).

Die Vorinstanz ging von aktuellen Klassenbeständen von 17 (5a), 15 (5b) und 21 (5d) aus. Die Klasse 5d im "R.__" werde von acht Kindern besucht, die im gleichen Quartier wie die Rekurrentin und in ihrer Nähe wohnten. Weitere 12 Kinder dieser Klasse wohnten relativ konzentriert in einem anderen Quartier in der Nähe des Schulhauses. Eine einzelne Schülerin, die deutlich westlicher an der N.__-strasse 03__ – und damit klar näher am Schulhaus "F.__" wohne – sei ebenfalls in der Klasse 5d. Aus dem Quartier der Tochter der Beschwerdegegnerin besuche lediglich ein – an der R.__-strasse 01__ wohnhaftes – Kind eine fünfte Klasse im Schulhaus "F.__". Unbestritten sei geblieben, dass dieses Kind von einer in der Nähe des Schulhauses "F.__" wohnhaften Tagesmutter betreut werde. Alle im Quartier der Tochter der Beschwerdegegnerin wohnhaften 5. Klässlerinnen und Klässler seien – mit einer sachlich begründbaren Ausnahme – dem Schulhaus "R.__" zugeteilt worden. Damit werde die Tochter der Beschwerdegegnerin nicht gleichbehandelt wie die anderen im Quartier wohnhaften Kinder. Dies sei nur zulässig, wenn ein überzeugender sachlicher Grund bestehe. Die Bildung ausgeglichener Klassengrößen sei zwar grundsätzlich geeignet, eine Zuteilung sachlich zu rechtfertigen. Hier stehe aber die Zuteilung einer einzelnen Schülerin während des laufenden Schuljahres zur Diskussion. Damit könne dem Kriterium der zahlenmässig ausgeglichenen Klassenbildung naturgemäss nicht die gleich hohe Bedeutung zugemessen werden. Der Wohnort der Tochter der



St.Galler Gerichte

Beschwerdegegnerin befinde sich zudem am östlichsten Rand der Gemeinde und damit eindeutig im Zuteilungsrayon des Schulhauses "R.__". Es sei anzunehmen, dass die Tochter der Beschwerdegegnerin bei der ursprünglichen Klassenbildung in das Schulhaus "R.__" eingeteilt worden wäre. Dass die beiden Klassen im "F.__" bereits ursprünglich etwas kleiner gewesen seien, sei zudem auf die bereits erwähnte Reduktion von vier auf drei Klassen – und damit auf einen früheren Entscheid der Vorinstanz – zurückzuführen. Der Wegzug von Schülerinnen und Schülern aus der Klasse 5b rechtfertige es sachlich nicht, die zahlenmässige Ausgeglichenheit absolut prioritär zu gewichten, weil die kantonrechtlich vorgegebene maximale Klassengrösse der Einteilung in die Klasse 5d im "R.__" nicht entgegenstehe. Darüber hinaus seien gewichtige private Interessen der Tochter der Beschwerdegegnerin am Schulbesuch im "R.__" – um ein Vielfaches kürzerer Schulweg, rasche soziale und schulische Integration auch mit Blick auf den bevorstehenden Übertritt in die Oberstufe – ausgewiesen. Sachlich sei es im vorliegenden Fall insgesamt nicht gerechtfertigt, der ausgeglichenen Klassengrösse absolute Priorität einzuräumen. Auch wenn von einem zumutbaren Schulweg ausgegangen werde, verletze die Nichtberücksichtigung des Kriteriums "Quartiergrenzen und Schulwege" in diesem Kontext Art. 1 Abs. 1 Satz 2 VVU und den Anspruch auf Gleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV. Auch der Umstand, dass die Beschwerdegegnerin während des laufenden Schuljahres zugezogen sei, rechtfertige keine Ungleichbehandlung. Inwieweit die Zuteilung in die Klasse 5b im "F.__" aufgrund der Zusammensetzung hinsichtlich Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft oder Muttersprache erforderlich sein solle, werde weder konkret dargelegt noch sei sie ersichtlich. Auch gewichtige pädagogische Gründe für die Zuweisung von K.__ in eine kleine Klasse seien nicht ersichtlich. Schliesslich lasse sich die Zuteilung auch nicht mit einer ausgeglichenen Geschlechterverteilung sachlich begründen. Die Schule habe ihr Ermessen in Verletzung von Art. 26 VSG sowie Art. 1 Abs.1 VVU und rechtsungleich ausgeübt.

Die Beschwerdegegnerin bringt vor, 88 Prozent der Kinder der Klasse 5a und 5b im "F.__" wohnten im näheren Umkreis des Schulhauses. Das Mädchen, welches an der R.__-strasse 01__ wohne, werde mehrmals in der Woche von einer in der Nähe des "F.__" wohnhaften Tagesmutter betreut und besuche dort auch den Mittagstisch. Alle anderen Schülerinnen und Schüler seien in der Nähe des "F.__" wohnhaft. Bei der Klasse 5d seien alle Kinder bis auf die Schülerin, die nach einem Rekurs umgeteilt worden sei, im Quartier wohnhaft. Die Beschwerdegegnerin macht sodann geltend, die Zuteilung könne nicht mit der geschlechterbezogenen Ausgeglichenheit der Klasse 5d begründet werden. Die Klasse überschreite auch nach der Zuteilung ihrer Tochter die



gesetzlich zulässige maximale Klassengrösse von 24 Kindern nicht. Inwieweit die Klasse 5b hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, Bildungsnähe und Muttersprache nicht ausgewogen sei, konkretisiere die Beschwerdeführerin nicht. Die Zuteilung erschwere die soziale Integration ihrer Tochter, weil sie wegen des langen Schulweges weder in der Klasse noch im Quartier dazugehöre.

2.3.3.

Die Vorinstanz erblickt die Rechtsverletzung in einer Ungleichbehandlung der Tochter der Beschwerdegegnerin. Akte der Rechtsanwendung verletzen das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn sie rechtliche Unterscheidungen treffen, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlassen, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Das Rechtsgleichheitsgebot ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGer 2C_537/2019 vom 13. Juli 2020 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 141 I 235 E. 7.1, 136 II 120 E. 3.3.2 und weitere).

Unbestritten ist, dass die Tochter der Beschwerdegegnerin, hätte sie bereits im Zeitpunkt der Klassenbildungen für die 5. Primarstufe am R.__-weg 00__ gewohnt, für das Schuljahr 2022/2023 wohl der Klasse 5d im Schulhaus "R.__" zugeteilt worden wäre. Zumal die Beschwerdeführerin bei der Klassenbildung gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 2 VVU verpflichtet war, bei der Klassenbildung Quartiergrenzen und Schulwege zu berücksichtigen und dies mit der Abgrenzung der Einzugsgebiete für die Schulhäuser "F.__" und "R.__" auch tatsächlich getan hat. Es ist deshalb davon auszugehen, dass eine Zuteilung der Tochter der Beschwerdegegnerin ins Schulhaus "F.__" im Zeitpunkt der Klassenbildung auf den Beginn des Schuljahres 2022/2023 den Grundsatz der Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung wohl verletzt hätte.

2.3.4.

In Frage steht jedoch vorliegend die Zuteilung einer im Lauf des Schuljahres zugezogenen Schülerin. In diesem Zeitpunkt hat der Schulträger die Klassenbildung hinsichtlich ausgeglichener Zusammensetzungen insbesondere bezüglich Grösse der Klasse, Geschlecht, sozialer Herkunft und Muttersprache bereits abgeschlossen. Auch die Beschwerdegegnerin verlangt nicht, dass die Beschwerdeführerin während des Schuljahres auf ihren Entscheid, bei der gegebenen Anzahl der zu unterrichtenden Kinder und ihren Wohnorten drei fünfte Klassen – zwei im Schulhaus "F.__" und eine im Schulhaus "R.__" – zu führen, zurückkommen müsse. Nachvollziehbar ist auch, dass der Zuzug der Tochter der Beschwerdegegnerin kein Anlass dafür sein kann, an den



bestehenden Klassenzuteilungen der Kinder ohne Einverständnis der betroffenen Eltern etwas zu ändern. Aufgrund des Umstandes, dass einzig ein einzelnes Kind einer Klasse zugeteilt werden muss, besteht in den tatsächlichen Verhältnissen eine *ungleiche Ausgangslage*. Allein eine im Vergleich mit der – hypothetischen – Zuteilung bei der Klassenbildung auf den Beginn des Schuljahres hin abweichende Behandlung, d.h. eine abweichende Behandlung im Vergleich mit Kindern, die bereits zu Beginn der Mittelstufe im betreffenden Quartier wohnten, stellt daher keine ungleiche Behandlung gleicher Sachverhalte dar.

2.3.5.

Damit stellt sich im Weiteren die Frage, ob *nach Massgabe dieser Ungleichheit* auch eine ungleiche Behandlung in der Zuteilung gerechtfertigt ist.

Zur Klassenbildung und Zuweisung der Schülerinnen und Schüler in die Primarklassen regelt das Gesetz in Art. 26 VSG die Zuständigkeit, in Art. 27 VSG die Klassengrössen (Abs. 1 Ingress und lit. a) und die Voraussetzungen, unter denen von den Vorgaben abgewichen werden kann (Abs. 2) sowie in Art. 28 VSG die Zusammensetzung. Wird die Mindestgrösse einer Klasse nicht erreicht, so werden innerhalb des Schulträgers Schülerinnen und Schüler verschiedener Schulorte oder Schulhäuser zusammengezogen (Abs. 2). Ausnahmen bedürfen der Bewilligung der zuständigen Stelle des Kantons (Abs. 3). Gemäss Art. 1 Abs. 1 VVU bildet der Schulrat nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache ausgeglichene Klassen (Satz 1) und berücksichtigt Quartiergrenzen und Schulwege (Satz 2).

Die Beschwerdeführerin möchte mit der Zuteilung der Tochter der Beschwerdegegnerin ins Schulhaus "F.____" die Klasse 5b hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache ausgeglichener zusammensetzen. Die Beschwerdeführerin konkretisiert zwar – worauf Vorinstanz und Beschwerdegegnerin hinweisen – nicht weiter, wodurch sich die Klasse insbesondere im Vergleich mit den Klassen 5a und 5d hinsichtlich ihrer Zusammensetzung unterscheidet. Allerdings ist unbestritten, dass die Wegzüge im Lauf des Schuljahres vor allem die Klasse 5b betroffen haben. Damit liegt auch nahe, dass deren Zusammensetzung hinsichtlich der Aspekte der Leistungsfähigkeit, der sozialen Herkunft und der Muttersprache nicht mehr gleichermassen ausgewogen ist wie zu Beginn des Schuljahres. Hinzu kommt, dass die Wahrnehmung einer gewissen Unausgeglichenheit einer Klassenzusammensetzung sich nicht immer anhand konkret



St.Galler Gerichte

beschreibbarer tatsächlicher Umstände fassen lässt. Zumal in pädagogischer Hinsicht kleinere Klassen in aller Regel vorteilhafter für die einzelnen Schüler sind und die Möglichkeit – im Rahmen der vom Gesetzgeber festgelegten Bandbreite – auch grössere Klassenverbände zu führen, in erster Linie finanziellen Restriktionen geschuldet ist, weshalb denn auch das Argument der Beschwerdeführerin nachvollziehbar ist, eine grosse Klasse nicht noch grösser werden zu lassen. Die von der Beschwerdeführerin gewählte Zuteilung der Tochter der Beschwerdegegnerin erscheint deshalb zur Erreichung der von der Beschwerdeführerin angestrebten ausgeglichenen Klassenbildung als geeignet und erforderlich. Daran ändert auch die von der Beschwerdegegnerin angeführte geschlechterbezogene Unausgeglichenheit der Klasse 5d – fünf Knaben und zehn beziehungsweise mit ihrer Tochter elf Mädchen – nichts. Die Zusammensetzung einer Klasse nach Geschlechtern ist zwar ein Aspekt, die Ausgewogenheit der Zusammensetzung einer Klasse zu beurteilen. Dieser Aspekt kann aber mit Blick auf andere Aspekte der Unausgewogenheit – wie sie die Beschwerdeführerin für ihren Entscheid herangezogen hat – in den Hintergrund treten.

Die Zuteilung erscheint auch nicht als unverhältnismässig. Schulklassen werden in den Gemeinden und innerhalb dieser in Einzugsgebieten von Schulhäusern (Schulkreisen) gebildet. Dieser Prozess hängt von der geografischen und räumlichen Situation (Siedlungsstruktur, Schulwege, Raumreserven), von der Grösse der Schülerjahrgänge und von einem weiten Ermessen des Schulrates oder Schulleitung ab. Die Klassenorganisation bildet – bezogen auf Stichtage – das unkonstante Relief der demografischen und strukturellen Entwicklung innerhalb der Gemeindegrenzen ab (vgl. VI. Nachtrag zum Volksschulgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. Januar 2003, in: ABI 2003 S. 166 ff., S. 167 f.). Den Schulträgern und damit auch der Beschwerdeführerin ist mithin ein grosser Ermessensspielraum bei der Zuteilung von Schülerinnen und Schülern zu den Schulhäusern und Klassen zuzubilligen (vgl. J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, Ein Leitfaden, 2. Aufl. 2008, S. 73). Der Schulweg der Tochter der Beschwerdegegnerin ist zwar vergleichsweise lang, jedoch einer Schülerin der Mittelstufe zumutbar. Er kann nicht nur zu Fuss, sondern auch mit dem Fahrrad und gegebenenfalls zumindest teilweise mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt werden. Die Zuteilung hat zwar – worauf die Beschwerdegegnerin hinweist – zur Folge, dass die Tochter der Beschwerdegegnerin



die Schule nicht in der gleichen Klasse wie die gleichaltrigen Kinder aus der Nachbarschaft besuchen kann. Die Beschwerdegegnerin reicht eine kinderärztliche Beurteilung vom 8. Februar 2023 ein, welche eine Verschlechterung des psychischen Zustandes von K.__ feststellt und als Ursache dieser Entwicklung die Schulzuteilung benennt. Eine aktuelle Beurteilung legt die Beschwerdegegnerin nicht vor. Die Tochter hat sich – wie es ihr aufgrund ihres Alters durchaus möglich wäre – auch nicht schriftlich eingebracht. Die Beschwerdeführerin berichtet davon, dass die Tochter der Beschwerdegegnerin sich in ihrer Klasse gut integriere. Die Schule X.__ bietet sodann eine Mittagsbetreuung an (vgl. www.ch, Eltern-ABC, Tagesbetreuung), welche die Tochter der Beschwerdegegnerin an einzelnen Wochentagen nutzen könnte. Unter diesen Umständen erscheint zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Schulzuteilung weder eine Befragung der Tochter der Beschwerdegegnerin noch die Einholung eines Gutachtens zum Schulweg, der auch die vorgebrachten sozialen Aspekte berücksichtigt, erforderlich. Die Zuteilung ins Schulhaus "F.__" steht einer sozialen Integration der Tochter der Beschwerdegegnerin mithin nicht entgegen. Bei einer Zuteilung während des laufenden Schuljahres hat der Grundsatz der Gleichbehandlung mit Kindern des gleichen Quartiers ein geringeres Gewicht.

3.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin sich bei der Zuteilung der Tochter der Beschwerdegegnerin in die Klasse 5b des Schulhauses "F.__" von sachlichen, für die Zusammensetzung einer Schulklasse relevanten Kriterien hat leiten lassen und sich damit innerhalb des ihr bei der Klassenbildung und Klassenorganisation zustehenden weiten Ermessensspielraums bewegt hat. Die Beschwerde ist dementsprechend gutzuheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 24. Januar 2023 aufzuheben.

4.

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens von der Beschwerdegegnerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Entscheidgebühr der Vorinstanz für das Rekursverfahren von CHF 600 bewegt sich innerhalb des ihr bei Festlegung der amtlichen Kosten zustehenden weiten Ermessensspielraums. Eine Gebühr von CHF 1'500 für den Beschwerdeentscheid erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der



Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren sind keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 24. Januar 2023 aufgehoben.

2.

Die Beschwerdegegnerin bezahlt die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 600 und des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500.

3.

Für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.