

## Lösungsskizze | Öffentliches Recht II & III | Prüfung vom 25. Juni 2018

- Insgesamt max. **194 Punkte** (zuzüglich ZP für gute materielle Ausführungen)
- Zuzüglich max. **18 ZP** (je 6 ZP für Struktur, Sprache und Argumentation)

Aufgabe 1	Lösung	59 P
<b>1. Legalitätsprinzip: Überblick</b>		<b>2</b>
	<p>Die Schulleitung ordnete an, dass S. an drei (ansonsten schulfreien) Mittwochnachmittagen die Schulbibliothek aufräumen muss. Es handelt sich dabei um Zusatzarbeit während der Freizeit im Sinne von <b>§ 42 Abs. 1 lit. c VSV</b>. Das kantonale Verwaltungsgericht hat in dieser Bestimmung keine genügende gesetzliche Grundlage erblickt.</p> <p>Nach Art. 5 Abs. 1 BV ist das Recht Grundlage und Schranke staatlichen Handelns (Grundsatz der Gesetzesmässigkeit, <b>Legalitätsprinzip</b>), was insbesondere auch für von einer öffentlichen Schule ausgesprochene Disziplarmassnahmen gilt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016 [zit. H/M/U], Rz. 1514). Fraglich ist mithin, ob § 42 Abs. 1 lit. c VSV dem Legalitätsprinzip genügt.</p>	
<b>2. Erfordernis des Rechtssatzes</b>		<b>23</b>
<b>A. Allgemein</b>		<b>2</b>
	<p>Nach dem Erfordernis des Rechtssatzes muss sich staatliches Handeln auf eine <b>generell-abstrakte Norm</b> stützen können, die <b>genügend bestimmt</b> ist (H/M/U, Rz. 338). Zum Erfordernis des Rechtssatzes wird teilweise auch das Erfordernis gezählt, dass eine Anordnung von der zuständigen Behörde ausgeht.</p>	
<b>B. Generell-abstrakte Normstruktur</b>		<b>1</b>
	<p>Eine generell-abstrakte Norm ist eine Regelung, die sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten richtet und eine unbestimmte Zahl von Fällen erfasst. § 42 Abs. 1 lit. c VSV richtet sich nicht an alle Private, sondern nur an die Schülerinnen und Schüler. Diese weisen aber eine grundsätzlich unbestimmte Zahl auf. Ebenso sind die möglichen Disziplinarvorfälle unbestimmter Zahl. § 42 Abs. 1 lit. c VSV weist somit generell-abstrakten Charakter auf.</p>	

<b>C. Genügende Bestimmtheit</b>	<b>20</b>
<b>a) Allgemeines</b>	<b>2</b>
Ein Rechtssatz ist dann genügend bestimmt, wenn er so präzise formuliert ist, dass die Normadressaten ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (vgl. die Nachweise bei H/M/U, Rz. 343).	
<b>b) Sonderstatusverhältnis</b>	<b>8</b>
<p>Schülerinnen und Schüler einer öffentlichen Volksschule stehen in einem Sonderstatusverhältnis zum Staat. Bei einem solchen vermögen unbestimmt gehaltene Regelungen eher zu genügen (vgl. H/M/U, Rz. 453). Dies gilt indes nur für Einschränkungen der Privaten, die sich in voraussehbarer Weise aus dem <b>Zweck des Sonderstatusverhältnisses</b> ergeben (vgl. BGE 139 I 280, E. 5.3.1 S. 286 f.; allgemein H/M/U, Rz. 450 ff.). Das Bundesgericht hielt hinsichtlich der gesetzlichen Regelung eines Schulausschlusses im schulischen Disziplinarrecht etwa fest, dass diese nicht «bis ins letzte Detail» gehen müsse, sondern angesichts des Sonderstatusverhältnisses weit gefasst sein dürfe (Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2010 vom 16. September 2010, E. 5.4; BGE 129 I 12, E. 8.5 S. 24).</p> <p>Es ist zur Sicherstellung des geordneten Schulbetriebes üblich, notwendig und voraussehbar, dass Schulbehörden Zusatzarbeit (wie Aufräumen, Putzen, «Ströfzgis» etc.) anordnen. Deshalb sind hier grundsätzlich herabgesetzte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zu stellen.</p> <p>Die Zusatzarbeit findet in der Freizeit statt und lässt damit den Anspruch auf Grundschulunterricht nach Art. 19 BV unberührt. Folglich ergeben sich keine erhöhten (bzw. weniger stark herabgesetzten) Anforderungen an die Bestimmtheit. Immerhin ist die persönliche Freiheit nach Art. 10 BV betroffen, wobei das Arbeiten an drei Mittwochnachmittagen – wenn überhaupt – ein nur geringer Grundrechtseingriff ist, so dass sich keine erhöhten Voraussetzungen ergeben.</p>	
<b>c) Beurteilung</b>	<b>10</b>
Problematisch an den Bestimmungen der VSV ist der Umstand, dass die <b>Tatbestandsvoraussetzungen der Disziplinar massnahmen</b> in einer unbestimmten Weise und ohne inhaltliche Kriterien umschrieben sind, denn § 41 VSV nennt nur den Verstoss gegen die «Bestimmungen dieser Verordnung» und die «Anordnungen der	

zuständigen Organe oder Lehrpersonen». Namentlich unterscheidet § 41 VSV nicht nach der Art, der Schwere und den Auswirkungen eines Fehlverhaltens der Schülerinnen und Schüler auf den Schulbetrieb und die anderen Lernenden. Wünschbar wäre eine Regelung in § 41 VSV, wonach Disziplinar massnahmen nur bei einer Beeinträchtigung des Schulbetriebes oder in ähnlichen Situationen getroffen werden könnten (vgl. z.B. die Wendung «wenn sich disziplinarische Schwierigkeiten nicht durch die Lehrperson in der Klasse lösen liessen» im zürcherischen Volksschulgesetz). Namentlich der in § 41 VSV erwähnte Verstoss gegen «Anordnungen der zuständigen Organe oder Lehrpersonen» kann potentiell sehr weit verstanden werden (z.B. bei unverschuldeter Weise nicht erledigten Hausaufgaben oder anderen, den Schulbetrieb nicht störenden Versäumnissen).

Allerdings stehen die Bestimmungen unter dem Titel «Disziplinarordnung» und ihre Marginalien enthalten jeweils den Wortteil «Disziplinar-». Disziplinar massnahmen sind Sanktionen gegenüber Personen in einem Sonderstatusverhältnis, die der **Aufrechterhaltung der Ordnung** innerhalb der betreffenden Behörde dienen (H/M/U, Rz. 1505 f.). Insofern ist – ohne dass die Bestimmungen der §§ 41 ff. VSV es explizit erwähnen würden – aufgrund einer teleologischen Auslegung der Bestimmungen klar, dass der Zweck der Disziplinar massnahmen in der Aufrechterhaltung des geordneten Schulbetriebes nach § 7 VSG liegt und dieser namentlich bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses einer Disziplinar massnahme Leitplanke ist. Insofern erlauben die Bestimmungen keine uferlose Auslegung, sondern werden insbesondere durch § 7 VSG und den Grundsatz des öffentlichen Interesses angemessen eingeschränkt.

Gleichzeitig enthält § 42 Abs. 2 VSV nur (aber immerhin) für den *Schulabschluss* i.S.v. § 42 Abs. 1 lit. f VSV eigens genannte Gründe, nicht jedoch für die weniger einschneidenden Disziplinar massnahmen. Aus den Formulierungen in Abs. 2 lässt sich ablesen, dass es jeweils um **Qualifikationstatbestände** geht (*dauernder* schädlicher Einfluss; *schwere oder wiederholte Verstösse*; *erhebliche* Schädigung). Insofern können die Kriterien in § 42 Abs. 2 VSV in abgeschwächter, nicht-qualifizierter Form auch auf die Disziplinar massnahmen nach § 42 Abs. 1 lit. a-e VSV angewendet werden. Zusatzarbeit kann demgemäss etwa bei einem schädlichen Einfluss auf andere Lernende, bei weniger schweren oder einmaligen Verstössen gegen die Rechts- bzw. Disziplinarordnung oder bei einer «einfachen» Schädigung des Ansehens der Schule angeordnet werden.

Weiter ist aufgrund der Systematik § 42 Abs. 1 VSV klar, dass dieser eine Stufenordnung vorsieht, so dass das **Verhältnismässigkeitsprinzip** eine gewisse Unbestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzungen auffangen kann. Umgekehrt erlaubt die offene Normierung gerade ein möglichst einzelfallgerechtes Vorgehen.

<p>Vor dem Hintergrund der herabgesetzten Anforderungen an das Legalitätsprinzip ist § 42 Abs. 1 lit. c VSV eine genügend bestimmte Rechtsgrundlage für die Anordnung von Zusatzarbeit. Das Erfordernis des Rechtssatzes ist damit <b>eingehalten</b>.</p>	
<p><b>3. Erfordernis der Gesetzesform</b></p>	<p><b>32</b></p>
<p><b>A. «Wichtiges gehört ins Gesetz»</b></p>	<p><b>12</b></p>
<p>Nach dem Erfordernis der Gesetzesform müssen die <b>wichtigen</b> Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem formellen Gesetz enthalten sein (vgl. auf Bundesebene Art. 164 Abs. 1 BV). Für die Wichtigkeit einer Regelung ist namentlich massgebend:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wie intensiv sie in die Rechtsstellung der Betroffenen eingreift;</li> <li>- wie viele Personen sie betrifft;</li> <li>- welche finanzielle Tragweite sie aufweist; und</li> <li>- ob mit dem Widerstand der Betroffenen gerechnet werden muss (vgl. H/M/U, Rz. 354).</li> </ul> <p>Die Anordnung von Zusatzarbeit greift nicht in den Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) ein und ist ein nur geringer Eingriff in die persönliche Freiheit (Art. 10 BV, vgl. 2.C.b). Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV sind hier demnach nicht weiter relevant (vgl. aber Aufgabe 2).</p> <p>Auch eine Verordnung kann u.U. eine <b>genügende gesetzliche Grundlage</b> darstellen. Dies ist bei <b>gesetzesvertretenden Verordnungen</b> der Fall, wenn die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt sind, und bei <b>Vollziehungsverordnungen</b>, solange sie keine wesentlichen neuen Rechte und Pflichten begründen (vgl. H/M/U, Rz. 351). Massgebend zur Abgrenzung ist das Ausmass, in welchem die Verordnung durch das Gesetz inhaltlich vorausbestimmt ist, wobei die Abgrenzung bis zu einem gewissen Grad fliessend ist (H/M/U, Rz. 93 f.).</p> <p>«Gesetzesvertretende Verordnungen beruhen auf einer Ermächtigung durch ein Gesetz, das noch keine vollständige materielle Regelung enthält; solche Verordnungen fügen der weitmaschigen, sich auf das Grundsätzliche beschränkenden Regelung im Gesetz neue Normen hinzu.» (H/M/U, Rz. 96). Vollziehungsverordnungen hingegen «führen die durch das Gesetz bereits begründeten Verpflichtungen und Berechtigungen näher aus, passen das schon im Gesetz Bestimmte den konkreten praktischen Gegebenheiten an. Sie dürfen nur dem durch das Gesetz geschaffenen Rahmen entsprechend die im Gesetz gegebenen Richtlinien ausfüllen, nicht ergänzen, insbesondere die Rechte der Betroffenen nicht einschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen.»</p>	

<p>(H/M/U, Rz. 99). Namentlich dürfen durch eine Vollziehungsverordnung den Bürgerinnen und Bürgern auch dann keine neuen Pflichten auferlegt werden, wenn diese durch den Gesetzeszweck an sich gedeckt wären (BGE 136 I 29, E. 3.3 S. 33).</p> <p>Die disziplinarischen Massnahmen haben keine Grundlage im formellen Gesetz (vgl. die Angabe im Sachverhalt). Zwar bezwecken sie den geordneten Schulbetrieb nach § 7 VSG und eine Palette an Disziplinar massnahmen ist dafür ebenso notwendig wie üblich. Allerdings ginge es zu weit, in § 7 VSG bereits eine Grundlage für die Pflicht, Disziplinar massnahmen zu dulden, zu sehen, welche von der VSV bloss noch konkretisiert würde. Auch das Leisten von Zusatzarbeit ist eine wesentliche neue Pflicht. Entsprechend handelt es sich bei der VSV um eine <b>gesetzesvertretende Verordnung</b>, soweit § 42 Abs. 2 lit. c VSV betroffen ist.</p>	
<p><b>B. Gesetzesdelegation im Sonderstatusverhältnis</b></p>	<p><b>20</b></p>
<p><b>a) Allgemeine Voraussetzungen der Gesetzesdelegation</b></p>	<p><b>4</b></p>
<p>Zu prüfen ist somit, ob die Regelungen der VSV auf einer zulässigen Gesetzesdelegation beruhen. Die Gesetzesdelegation ist im Allgemeinen zulässig, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) sie nicht von Verfassungs wegen ausgeschlossen ist;</li> <li>b) im formellen Gesetz eine Delegationsnorm enthalten ist;</li> <li>c) sich die Delegation auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt; und</li> <li>d) die Grundzüge der delegierten Materie im formellen Gesetz selbst umschrieben sind (H/M/U, Rz. 368).</li> </ul>	
<p><b>b) Besondere Voraussetzungen im Sonderstatusverhältnis</b></p>	<p><b>16</b></p>
<p>In <b>Sonderstatusverhältnissen</b> im Speziellen gelten nur herabgesetzte Anforderungen an die Gesetzesform: Der Gesetzgeber darf grosszügigere Gesetzesdelegationen vornehmen (GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsordnung, Zürich 2017, Rz. 149). Das Bundesgericht prüft die Gesetzesdelegation im Sonderstatusverhältnis nicht anhand des allgemeinen, soeben erwähnten Schemas (vgl. z.B. die Vorgehensweise in BGE 139 I 280, E. 5.3 S. 286 ff.). Es genügt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wenn die Voraussetzungen für die Begründung und <b>in den Grundzügen die rechtlichen Auswirkungen</b> des Sonderstatusverhältnisses im formellen Gesetz umschrieben sind (BGE 135 I 79, E. 6.2 S. 85). Im Übrigen können Rechte und Pflichten der Personen im Sonderstatusverhältnis durch Verordnung festgelegt werden (H/M/U, Rz. 454). Wollte man die besonderen Anforderungen in das allgemeine Schema einpassen, so gilt das folgende:</p>	

<p><b>Voraussetzung (a)</b></p> <p>Ein Ausschluss in der Verfassung ist auch im Sonderstatusverhältnis zu beachten. Aus dem Sachverhalt ergibt sich keine Verfassungsnorm, welche die Gesetzesdelegation ausschliessen würde.</p> <p><b>Voraussetzungen (b) und (c)</b></p> <p>Nach der herrschenden Lehre ist sodann eine Delegationsnorm erforderlich, die indes weit und allgemein gefasst sein darf (vgl. MÜLLER, Das besondere Rechtsverhältnis, Bern 2003, S. 40). § 30 Abs. 1 VSG weist dem Regierungsrat die Kompetenz zum Erlass weiterer Bestimmungen zum Schulbetrieb zu. Damit besteht formell eine Delegationsnorm, die freilich weit und allgemein gefasst ist, zumal der Schulbetrieb nicht weiter spezifiziert wird (vgl. zur Blankettermächtigung Aufgabe 2). Angesichts des Sonderstatusverhältnisses und der geringen Eingriffsschwere der Zusatzarbeit genügt dies allerdings.</p> <p><b>Voraussetzung (d)</b></p> <p>Die Voraussetzung (d) geht in der oben erwähnten Formulierung auf, wonach die Voraussetzungen für die Begründung und in den Grundzügen die rechtlichen Auswirkungen des Sonderstatusverhältnisses im formellen Gesetz umschrieben sein müssen.</p> <p>Die Anordnung von Zusatzarbeiten an drei Mittwochnachmittagen ist zwar eine durch die VSV neu angeordnete Pflicht, kommt angesichts der nur kurzen Dauer aber einem untergeordneten Eingriff in die Rechtsstellung der Schülerinnen und Schüler gleich. Die Zusatzarbeit stellt keine Grundfrage des schulischen Sonderstatusverhältnisses dar und beschlägt auch nicht die grundsätzlichen rechtlichen Auswirkungen desselben. Es genügt, wenn § 30 VSG bloss den Erlass weiterer Bestimmungen zum Schulbetrieb vorsieht, denn die Möglichkeit zur Implementierung einer Zusatzarbeit als Disziplinar-massnahme ist darin enthalten und muss nicht ausdrücklich genannt werden. Das Legalitätsprinzip steht einer Regelung in der Verordnung nicht entgegen.</p>	
<p><b>4. Fazit</b></p>	<p><b>2</b></p>
<p>Das kantonale Verwaltungsgericht hat zu Unrecht auf eine Verletzung des Legalitätsprinzips erkannt. Sein Entscheid ist damit materiell unrichtig. (<i>Andere Auffassungen sind bei [fast] allen einzelnen Punkten vertretbar.</i>)</p>	

Aufgabe 2	Lösung	34 P
<b>1. Überblick</b>		<b>5</b>
<p>Die Schulleitung hat S. für drei Wochen vom Unterricht weggewiesen. Die Wegweisungsverfügung stützt sich auf § 42 Abs. 1 lit. d VSV.</p> <p>Der wesentliche Unterschied zum Grundsachverhalt (Aufgabe 1) besteht darin, dass dort grundrechtliche Positionen nicht bzw. nur geringfügig betroffen sind (blosse Zusatzarbeit), während die Wegweisung in den Anspruch von S. auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV eingreift. Dieser Anspruch stellt im Wesentlichen die Chancengleichheit in Bezug auf den Ausbildungsstand sicher (vgl. BGE 129 I 12, E. 4.2 S. 17).</p> <p>Es kann auf die allgemeinen Ausführungen zum Legalitätsprinzip unter Aufgabe 1 verwiesen werden. Zu prüfen sind wiederum das Erfordernis des <b>Rechtssatzes</b> und das Erfordernis der <b>Gesetzesform</b>.</p>		
<b>2. Erfordernis des Rechtssatzes</b>		<b>13</b>
<b>A. Generell-abstrakte Normstruktur</b>		<b>1</b>
Vgl. die Ausführungen zu Aufgabe 1. § 42 Abs. 1 lit. d VSV weist generell-abstrakten Charakter auf.		
<b>B. Genügende Bestimmtheit</b>		<b>12</b>
<p>Für die Unbestimmtheit der Regelung vgl. die Ausführungen zu Aufgabe 1. Bei Grundrechtseingriffen bestehen höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage: Die Bestimmung muss umso klarer sein, je schwerer ein Eingriff in <b>Grundrechte</b> wiegt (vgl. BGE 139 I 280, E. 5.1 S. 284).</p> <p>S. wurde für eine Dauer von drei Wochen vom Unterricht weggewiesen. Dies hat insofern ungünstige Auswirkungen auf S., als er den in dieser Zeit behandelten Stoff nicht vermittelt erhält. Im Sachverhalt deutet nichts darauf hin, dass die Gemeinde Begleitmassnahmen (namentlich Privatunterricht, Hausaufgaben, o.ä.) angeordnet hat, um die Stoffvermittlung an S. sicherzustellen. Insofern wird S. den Stoff später selbständig aufarbeiten müssen, um auf demselben Lernstand wie seine Klassenkameraden zu sein.</p> <p>Drei Wochen sind indes keine besonders lange Zeit und sind auch keineswegs geeignet, einen unaufholbaren Ausbildungsrückstand auf die anderen Lernenden zu generieren (vgl. auch BGE 129 I 12, E. 10.4 S. 30, wo das Bundesgericht eine Wegweisung</p>		

<p>von 12 Wochen als einschneidend und im oberen Bereich des Vertretbaren bezeichnete). Der Grundrechtseingriff erscheint daher weder als leicht noch als schwer, so dass sich für die Bestimmtheit weder herabgesetzte noch strengere Anforderungen ergeben. Entsprechend kann auf die Ausführungen zu Aufgabe 1 verwiesen werden, so dass § 42 Abs. 1 lit. d VSV genügend bestimmt ist. Das Erfordernis des Rechtssatzes ist damit <b>eingehalten</b> (<i>Andere Argumentation ohne weiteres vertretbar</i>).</p>	
<p><b>3. Erfordernis der Gesetzesform</b></p>	<p><b>14</b></p>
<p><b>A. Relevanz von Art. 36 BV</b></p>	<p><b>4</b></p>
<p>Art. 36 BV ist im Wesentlichen auf Freiheitsrechte zugeschnitten. Art. 19 BV ist kein Freiheitsrecht. Das Bundesgericht prüft die Einschränkung von Art. 19 BV aber dennoch in sinngemässer Anwendung von Art. 36 BV (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 19 N 12).</p> <p>Nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV bedürfen <b>schwere</b> Eingriffe in Grundrechte einer klaren und ausdrücklichen Regelung in einem formellen Gesetz (BGE 139 I 280, E. 5.1 S. 284). Weil ein solcher hier nicht zur Debatte steht (vgl. oben), ist darauf nicht weiter einzugehen.</p>	
<p><b>B. Gesetzesdelegation im Sonderstatusverhältnis</b></p>	<p><b>10</b></p>
<p>Für die Falllösung ist demnach von den oben dargelegten Voraussetzungen der Gesetzesdelegation im Sonderstatusverhältnis auszugehen.</p> <p><b>Voraussetzungen (a), (b) und (c)</b></p> <p>Vgl. die Ausführungen zu Aufgabe 1 (keine Abweichungen).</p> <p><b>Voraussetzung (d)</b></p> <p>Die Wegweisung vom Unterricht berührt die Rechtsstellung von S. (Art. 19 BV). Die entsprechenden Regelungen betreffen Grundfragen, die sich im Rechtsverhältnis zwischen der Gemeinde und der Schülerin bzw. dem Schüler im Zusammenhang mit dem Grundschulunterricht stellen, indem die Möglichkeit zur Teilnahme am Unterricht geregelt wird. Hier sind folglich die «rechtlichen Auswirkungen des Sonderstatusverhältnisses» <b>betroffen</b>. Das VSG erwähnt die Möglichkeit von disziplinarischen Wegweisungen vom Unterricht nicht einmal in den Grundzügen. Namentlich lässt sich diese nicht per se aus <b>§ 7 VSG</b> ableiten. Die Delegationsnorm (§ 30 VSG) ist zwar insofern thematisch beschränkt, als der Regierungsrat nur Bestimmungen zum Schulbetrieb erlassen kann; der «Schulbetrieb» ist aber erstens unbestimmt und zweitens ist der Regierungsrat im</p>	



<p>Rahmen des Schulbetriebes völlig frei zum Erlass «weiterer» (wie auch immer gearteter) Bestimmungen, ohne dass § 30 VSG irgendwelche inhaltliche Vorgaben enthielte. § 30 VSG ist damit eine <b>Blankettermächtigung</b> zugunsten des Regierungsrates im Bereich des Schulbetriebes.</p> <p>Während ein Verweis, eine Wegweisung von der Unterrichtsstunde und Zusatzarbeiten (§ 42 Abs. 1 lit. a-c VSV) nur untergeordnete Eingriffe in die Rechtsstellung der Schülerinnen und Schüler darstellen, weist die Wegweisung vom Unterricht für mehrere Tage oder Wochen eine <b>erhöhte Intensität</b> auf. Vor dem Hintergrund der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns genügt es nicht, wenn nicht einmal die grundsätzliche Möglichkeit einer solchen Massnahme im formellen Gesetz angeordnet wird (von deren Ausgestaltung einmal abgesehen). Einschränkungen des grundrechtlich geschützten Anspruchs auf Grundschulunterrichtes müssten vielmehr mindestens <b>im Ansatz bzw. in den Grundzügen im formellen Gesetz</b> vorgespurt sein (vgl. BGE 139 I 280, E. 5.3.2 S. 287). Dies ist hier nicht der Fall. Es folgt, dass § 42 Abs. 1 lit. d VSV nicht auf einer genügenden Gesetzesdelegation beruht und die Anforderungen an das Legalitätsprinzip hier nicht erfüllt sind.</p>	
<p><b>4. Fazit</b></p>	<p><b>2</b></p>
<p>Anders als bei Aufgabe 1 ging das Verwaltungsrecht zu Recht von einer Verletzung des Legalitätsprinzips aus. Sein Entscheid ist damit materiell korrekt.</p>	

Aufgabe 3	Lösung	65 P
<b>1. Anfechtungsobjekt (Art. 82 BGG) und Ausnahmekatalog (Art. 83 BGG)</b>		8
<p>Die Gemeinde X. möchte den Entscheid des kantonalen Verwaltungsgerichts in der Variante (Wegweisung) vor Bundesgericht anfechten. Zu prüfen ist, ob die Prozessvoraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG (die <b>BörA</b>) erfüllt sind.</p> <p>Das Bundesgericht beurteilt u.a. Beschwerden gegen <b>Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts</b> (Art. 82 lit. a BGG). Erfasst sind individuell-konkrete Hoheitsakte, die in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts in verbindlicher und erzwingbarer Weise Rechte und Pflichten begründen, aufheben, ändern oder deren (Nicht-)Bestand feststellen (vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015 [zit. K/R/K], N 1253). All dies trifft für den Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 20. Juni 2018 ohne Weiteres zu.</p> <p>Sodann ist keiner der <b>Ausnahmetatbestände</b> von Art. 83 BGG betroffen. Namentlich geht es hier nicht um das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen im Sinne von Art. 83 lit. t BGG.</p> <p>Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist ein <b>Endentscheid</b> im Sinne von Art. 90 BGG und damit ohne weitere Voraussetzungen ein taugliches Anfechtungsobjekt für die BörA.</p>		
<b>2. Vorinstanzen (Art. 86 BGG)</b>		3
<p>Nach Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG ist die Beschwerde zulässig gegen <b>Entscheide letzter kantonalen Instanzen</b>, sofern nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist. Letzteres ist nicht der Fall (vgl. Art. 33 lit. i VGG).</p> <p>Im Regelfall steht in kantonalen Angelegenheiten ein verwaltungsinternes Rechtsmittel zur Verfügung, nach dessen Ausschöpfung ein Rechtsmittel an ein kantonales <b>Gerecht</b> offensteht (vgl. Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Verwaltungsgericht ist ein solches Gericht. Die Kantone sind frei, mehrere gerichtliche Instanzen vorzusehen. Im Sachverhalt besteht kein Anhaltspunkt dafür, dass gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid ein innerkantonales Rechtsmittel offenstünde. Damit ist das Verwaltungsgericht die letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG.</p>		

<b>3. Legitimation (Art. 89 BGG)</b>	<b>35</b>
<b>A. Vorbemerkungen und formelle Beschwer</b>	<b>5</b>
<p>Art. 89 BGG sieht drei Tatbestände der Beschwerdelegitimation vor: Erstens das allgemeine Beschwerderecht nach Abs. 1 (<i>Allgemeine Beschwerdelegitimation aufgrund schutzwürdiger Interessen</i>), zweitens die besonderen Beschwerderechte nach Abs. 2 und schliesslich drittens die Beschwerdelegitimation in Stimmrechtssachen nach Abs. 3. Die Legitimation nach Art. 89 Abs. 3 BGG fällt ausser Betracht. Zu prüfen ist somit die Beschwerdelegitimation der <b>Gemeinde X.</b> nach Abs. 1 und Abs. 2 dieser Bestimmung.</p> <p>Die Gemeinde ist als öffentlich-rechtliche Körperschaft rechts- und handlungsfähig und damit <b>partei- und prozessfähig.</b></p> <p><b>Formell beschwert</b> ist, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat. Die Gemeinde hat am Verfahren vor dem Verwaltungsgericht teilgenommen und ist damit formell beschwert.</p>	
<b>B. Legitimation nach Art. 89 Abs. 1 BGG</b>	<b>14</b>
<p>Die Legitimation nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist in erster Linie auf Private zugeschnitten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich auch Gemeinwesen auf diese Bestimmung berufen, wenn sie entweder (1) gleich oder ähnlich wie Privatpersonen oder (2) in spezifischer, schutzwürdiger Weise in der Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Befugnisse berührt sind, namentlich wenn einem Entscheid präjudizielle Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung zukommt (vgl. anstatt vieler BGE 141 II 161, E. 2.1 S. 164; vgl. auch K/R/K, N 1460 ff.). Diese beiden Fälle sind nachfolgend zu prüfen:</p> <p>(1) Eine Betroffenheit ähnlich der Privaten fällt hier schon deshalb ausser Betracht, zumal Private anders als die Gemeinde X. in Angelegenheiten der Volksschule nicht verfügungsberechtigt sind, denn diese stellt eine staatliche Aufgabe dar.</p> <p>(2) Das Bundesgericht betont jeweils, dass die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen Interessen voraussetzt, was nur <b>restriktiv</b> bejaht wird (vgl. BGE 141 II 161, E. 2.1 S. 164). Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft noch keine Beschwerdelegitimation. Nicht genügend ist zudem der alleinige Umstand, dass eine im Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz</p>	

<p>gegen den sie desavouierenden Entscheid vorgehen möchte (BGE 140 V 321, E. 2.1.1 S. 323 m.w.H.). Die Gemeinde X. kann sich kaum auf eine besondere Betroffenheit in der hoheitlichen Aufgabenerfüllung berufen: Namentlich verhindert das verwaltungsgerichtliche Urteil nicht per se den Betrieb einer Volksschule bzw. die Sicherstellung des geordneten Schulbetriebs nach § 7 VSG. Auch sonst ist nicht ersichtlich, inwiefern der Entscheid besonders (z.B. finanziell) bedeutend ist.</p> <p>Die Legitimation nach Art. 89 Abs. 1 BGG fällt somit ausser Betracht. Damit ist die Legitimation nach Abs. 2 dieser Bestimmung zu prüfen.</p>	
<p><b>C. Legitimation nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG</b></p>	<p><b>16</b></p>
<p>In Frage kommt hier die Legitimation nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG: Gemeinden und andere öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind zur Beschwerde befugt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung zuerkennt. Im Vordergrund steht die Verletzung der <b>Gemeindeautonomie</b>, die Art. 50 Abs. 1 BV «nach Massgabe des kantonalen Rechts» gewährleistet, weshalb auch von «Autonomiebeschwerde» die Rede ist.</p> <p>Die Autonomiebeschwerde besteht mithin nur zum Schutz bestimmter rechtlicher Interessen, also nur, soweit entsprechende Rügen vorgebracht werden. Im Rahmen der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen ist einzig relevant, ob die Beschwerdeführerin in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung ihrer Autonomie geltend macht oder nicht. Ob im fraglichen Bereich tatsächlich Autonomie besteht und ob sie im Einzelfall verletzt wurde, ist nicht für die Frage des Eintretens, sondern für die materielle Beurteilung zwecks Gutheissung oder Abweisung der BörA massgebend (vgl. zum Ganzen K/R/K, N 1499 ff.).</p> <p>Die Gemeinde X. hat S. für drei Wochen vom Unterricht weggewiesen, wobei das kantonale Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen diese Verfügung guthiess. Nach § 5 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbständig. Nach § 3 VSG führen die Gemeinde die öffentliche Volksschule und bestimmen die Gemeinden die Organisation der Schule innerhalb der Gemeinde. § 6 VSG bestimmt, dass die Schule (die Teil der Gemeinde ist) u.a. für die Durchführung des Unterrichts verantwortlich ist. Als Trägerin der öffentlichen Volksschule kann die Gemeinde X. vorbringen, dass sie durch den verwaltungsgerichtlichen Entscheid in ihrer Autonomie hinsichtlich der Führung einer Volksschule verletzt ist. Damit ist sie nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG <b>legitimiert</b>.</p>	

<p>Das aktuelle und praktische Interesse wird in der Literatur als Teilaspekt von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG verstanden (K/R/K, Rz. 1447). Nach der wohl herrschenden Lehre muss indes auch die nach Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG legitimierte Gemeinde ein <b>aktuelles und praktisches Interesse</b> an der Beschwerdeführung aufweisen (WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011 [zit. BSK BGG], Art. 89 N 45). Das Interesse ist aktuell, wenn der gerügte Nachteil im Urteilszeitpunkt noch besteht. Es ist praktisch, wenn der Nachteil durch eine erfolgreiche Beschwerde beseitigt werden kann (K/R/K, Rz. 1448).</p> <p>Im Sachverhalt ist nicht erwähnt, ob der Rekurs an die kantonale Erziehungsdirektion aufschiebende Wirkung hatte oder nicht. Wenn dies nicht der Fall war, so war die Wegweisung im Zeitpunkt des Rekursentscheides längst vollzogen. Insofern besteht aus Sicht der Gemeinde mit Blick auf S. kein aktuelles und praktisches Interesse an der Beschwerdeführung. Allerdings verzichtet das Bundesgericht ausnahmsweise auf das Erfordernis eines aktuellen Interesses, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (vgl. die Hinweise bei BSK BGG-WALDMANN, Art. 89 N 17). Die Frage, ob § 42 Abs. 1 lit. d VSV eine genügende gesetzliche Grundlage für eine vorübergehende Wegweisung vom Unterricht darstellt, ist eine Grundsatzfrage, die sich jederzeit wieder stellen könnte. Es ist deshalb ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses zu verzichten. (<i>Andere Argumentation ohne Weiteres vertretbar.</i>)</p>	
<p><b>4. Rügegründe und Kognition</b></p>	<p><b>12</b></p>
<p><b>A. Allgemeines</b></p>	<p><b>6</b></p>
<p>Die zulässigen Rügegründe sind in Art. 95 BGG aufgezählt. Das Bundesgericht prüft u.a. die Verletzung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei (Art. 95 lit. a und c BGG).</p> <p>Die unrichtige Handhabung des Legalitätsprinzips bei der Anwendung kantonalen Rechts kann – trotz Art. 5 BV – nicht als Bundesrechtsverletzung gerügt werden. Ebenso ist das Legalitätsprinzip als solches kein kantonales verfassungsmässiges Recht i.S.v. Art. 95 lit. c BGG (vgl. mit Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 5 Rz. 32).</p>	

<p>Die Verletzung von kantonalem Recht kann vor Bundesgericht – mit Ausnahme der Fälle in Art. 95 lit. c-e BGG - nicht <b>direkt</b> gerügt werden. Das Bundesgericht überprüft das kantonale Recht aber <b>indirekt</b>: Wenn also die Anwendung kantonalen Rechts behauptetermassen zu einer Verletzung von Bundes- bzw. Völkerrecht führt, so prüft das Bundesgericht diese Rüge mit freier Kognition (zum Ganzen vgl. K/R/K, Rz. 1559; BGE 141 I 36, E. 5.4 S. 43). Im Vordergrund steht dabei die Verletzung des Willkürverbotes nach Art. 9 BV (vgl. anstatt vieler BGE 135 V 94, E. 1 S. 95).</p> <p>Die zulässigen Rügegründe unterscheiden sich demnach je nach der Legitimation.</p>	
<p><b>B. Autonomiebeschwerde</b></p>	<p><b>4</b></p>
<p>Für die Autonomiebeschwerde (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG) gilt folgendes: Die Gemeindeautonomie ist ein kantonales verfassungsmässiges Recht (Art. 95 lit. c BGG). Die Gemeinde X. kann somit eine unrichtige Handhabung des Legalitätsprinzips zusammen mit einer Verletzung der Gemeindeautonomie rügen. Entsprechend prüft das Bundesgericht frei, ob das kantonale Verwaltungsgericht bei der Beurteilung der gesetzlichen Grundlage für die Wegweisungsverfügung einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (vgl. BGE 141 I 36, E. 5.4 S. 43) bzw. ob es das Legalitätsprinzip übermässig streng, in einer die Gemeindeautonomie verletzenden Weise angewendet hat.</p> <p>Materiell würde die Beschwerde jedoch abgewiesen, weil der in den Volksschülerlassen vorgesehene Spielraum der Behörde nicht gemeindefreiheitsbezogen ist.</p>	
<p><b>C. Betroffenheitsbeschwerde</b></p>	<p><b>2</b></p>
<p>Wird die Legitimation für die Betroffenheitsbeschwerde (Art. 89 Abs. 1 BGG) bejaht, gilt das folgende: Die Gemeinde X. muss rügen, dass das kantonale Verwaltungsgericht in willkürlicher und damit bundesrechtswidriger Weise davon ausgegangen sei, dass das Legalitätsprinzip verletzt ist (indirekte Überprüfung des kantonalen Rechts).</p>	
<p><b>5. Frist und Form</b></p>	<p><b>5</b></p>
<p><b>A. Frist</b></p>	<p><b>3</b></p>
<p>Die Beschwerde ist innert 30 Tagen nach der Eröffnung, d.h. der Zustellung an die beschwerdeführende Partei, beim Bundesgericht einzureichen (Art. 100 Abs. 1 BGG). Der Entscheid wurde der Gemeinde X. am 22. Juni 2018 zugestellt. Die 30-tägige Frist begann am 23. Juni 2018 zu laufen (Art. 44 Abs. 1 BGG), steht ab 15. Juli bis und mit 15. August 2018 still (Art. 46 Abs. 1 lit. b BGG) und endet am 23. August</p>	

2018. Diese Frist hat die Gemeinde X. zu wahren (vgl. hierzu Art. 48 BGG).	
<b>B. Form</b>	<b>2</b>
Es gilt Art. 42 BGG. Wie auch bei der Verletzung von Grundrechten prüft das Bundesgericht eine Verletzung der Gemeindeautonomie nur, wenn eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG; K/R/K, Rz. 1500).	
<b>6. Fazit</b>	<b>2</b>
Die Gemeinde X. kann den Entscheid mittels BörA (Autonomiebeschwerde) an das Bundesgericht weiterziehen.	

Aufgabe 4	Lösung	36 P
<b>Teilaufgabe a) Qualifikation des Merkblattes</b>		<b>12</b>
<p>Das von der Schulleitung erlassene Merkblatt richtet sich an die Lehrerinnen und Lehrer, die in eigener Kompetenz Zusatzarbeit anordnen können (§ 43 VSV). Das Merkblatt ist somit eine Anweisung der Schulleitung an die ihr unterstellten Lehrerinnen und Lehrer und bezweckt die möglichst einheitliche Anwendung von § 42 Abs. 1 lit. c VSV.</p> <p>Damit ist das Merkblatt als <b>Verwaltungsverordnung</b> zu qualifizieren (zum Ganzen H/M/U, Rz. 81). Weil das Merkblatt die Art und Weise der Zusatzarbeit näher bezeichnet, ist es eine <b>vollzugslenkende</b> Verwaltungsverordnung.</p> <p><b>Abgrenzungen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Zur (Allgemein-)Verfügung:</u> Eine Verfügung ist eine hoheitliche, einseitige und individuell-konkrete Anordnung einer Behörde in Anwendung von Verwaltungsrecht, die auf Rechtswirkungen ausgerichtet ist und verbindlich und erzwingbar ist. Das Merkblatt ist hingegen generell-abstrakter Natur, denn es erfasst eine Vielzahl von Disziplinarfällen, die Anlass zur Zusatzarbeit geben können, und eine Vielzahl von Schülerinnen und Schülern. Es wirkt jedoch nur im Verhältnis zwischen Schulleitung und Lehrerinnen und Lehrern (Innenrechtsverhältnis) und es werden keine Rechte oder Pflichten der Schülerinnen und Schüler begründet, die diesen gegenüber erzwingbar wären. Aus diesem Grund liegt auch dann keine Allgemeinverfügung vor, wenn man das Merkblatt als generell-konkreter Natur qualifizieren würde.</li> <li>- <u>Zum Dienstbefehl:</u> Der Dienstbefehl ist eine Handlungsanweisung der vorgesetzten Behörde an eine unterstellte Behörde bzw. Person in einer konkreten Verwaltungsangelegenheit (H/M/U, Rz. 874); er ist damit individuell-konkret. Das Merkblatt ist demgegenüber eine generell-abstrakte Handlungsanweisung, denn es betrifft keinen Einzelfall bzw. keine individuelle Person.</li> <li>- <u>Zur Rechtsverordnung:</u> Die Verwaltungsverordnung bewirkt nur im Innenverhältnis eines Verwaltungsträgers Rechtsbindungen, nicht aber zwischen Staat und Privaten (H/M/U, Rz. 84). Das Merkblatt richtet sich an die Lehrerinnen und Lehrer, welche sich daran halten müssen, nicht aber an die Schülerinnen und Schüler. Vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen können aber indirekt Außenwirkungen auf Private zeitigen, indem sie als Meinungsäußerungen der Behörden die Rechtsanwendung gewissermassen vorspüren. An diesen Außenwirkungen setzt die Kritik an Verwaltungsverordnungen an (H/M/U, Rz. 91 f.). An</li> </ul>		



der Qualifikation als Verwaltungsverordnung ändert dies aber nichts.		
<b>Teilaufgabe b)</b>	<b>Zulässigkeit des Erlasses des Merkblattes</b>	<b>9</b>
<p>In den im Sachverhalt erwähnten Bestimmungen des kantonalen Rechts ist der Erlass von Verwaltungsverordnungen nicht ausdrücklich geregelt bzw. vorgesehen. Beim Erlass von Verwaltungsverordnungen stützt sich die Behörde auf das Hierarchieprinzip (d.h. ihre Weisungsbefugnis gegenüber unterstellten Verwaltungseinheiten, vgl. H/M/U, Rz. 82). Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Verwaltungsverordnung ist nicht nötig.</p> <p>Nach § 7 VSG ist die Schulleitung für den geordneten Schulbetrieb zuständig. Sie ist den Lehrerinnen und Lehrern hierarchisch übergeordnet. Entsprechend ist der Erlass des Merkblattes zulässig.</p>		
<b>Teilaufgabe c)</b>	<b>Auswirkung auf die Frage der gesetzlichen Grundlage</b>	<b>15</b>
<p>Unabhängig vom (unbekannten) Inhalt des Merkblattes ändert sich an der Beurteilung der Aufgabe 1 <b>nichts</b>, weil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts sind, zumal sie keine Rechtsnormen enthalten und keine Rechte oder Pflichten von Privaten statuieren (H/M/U, Rz. 84);</li> <li>- demgemäss Prüfmasstab der Rechtmässigkeit im Einzelfall die VSV – und nicht das Merkblatt – bleibt und das Legalitätsprinzip einhalten muss;</li> <li>- gemäss Aufgabe 1 die Schulleitung (und nicht die Lehrerinnen und Lehrer, an welche sich das Merkblatt richtet) die Zusatzarbeit verfügte;</li> <li>- sich die Lehrerinnen und Lehrer bei der Anordnung von Zusatzarbeit ohnehin nicht auf das Merkblatt stützen würden, sondern auf die unverändert bestehende Verordnungsbestimmung (§ 41 Abs. 1 lit. a VSV), über deren Anwendung sich aus dem Merkblatt Genaueres ergibt, so dass das Merkblatt höchstens mitzuberücksichtigen ist (vgl. hierzu H/M/U, Rz. 87 3. Lemma)</li> <li>- die Verwaltungsgerichte ohnehin nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden sind (H/M/U, Rz. 87 4. Lemma);</li> <li>- (Weitere <i>gute</i> Ausführungen).</li> </ul>		