

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 676/2017

Urteil vom 20. März 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd, Haag,
Gerichtsschreiber Errass.

Verfahrensbeteiligte
A.A._____,
gesetzlich vertreten durch B.A._____ und C.A._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Herrn D._____,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Massnahmen zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit,

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. Juni 2017 (B 2017/38).

Sachverhalt:

A.
A.A._____ (2007) wurde mit Verfügung des Gesundheitsdepartements des Kantons St. Gallen vom 16. Februar 2017 vom 7. - 20. Februar 2017 vom Besuch des Schulunterrichts ausgeschlossen, weil sie nicht gegen Masern geimpft war und Kontakt mit einer an Masern erkrankten Person hatte. Dagegen hat sie - gesetzlich vertreten durch ihre Eltern - am 27. Februar 2017 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen erhoben.

B.
Mit verfahrensleitender Präsidialverfügung vom 6. März 2017 beanstandete der Verwaltungsgerichtspräsident u.a., dass die Beschwerdeeingabe weitschweifig im Sinne von Art. 36 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (SR SG 951.1; VRP) sei. Er ordnete deshalb deren Verbesserung auf rund einen Fünftel des bisherigen Umfangs im gleichen Layout innert einer Frist bis 22. März 2017 an. Gleichzeitig drohte er das Nichteintreten auf die Beschwerde unter Kostenfolge an für den Fall, dass die Mängel innert der angesetzten Frist nicht behoben würden. Mit fristgerechter Eingabe vom 20. März 2017 reichte A.A._____ nebst einem Begleitschreiben eine auf 30 Seiten verkürzte Beschwerdeschrift ein mit einem Ordner mit Beilagen A-T. In der Folge trat das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit Entscheid vom 19. Juni 2017 auf die Beschwerde nicht ein, weil diese die gesetzlichen Anforderungen in inhaltlicher Sicht nicht erfüllt habe.

C.
Vor Bundesgericht beantragt A.A._____, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. Juni 2017 aufzuheben und an die Vorinstanz zur materiellen Neu beurteilung zurückzuweisen. Ihren Antrag begründet sie mit einer Verletzung von Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 9, 10 Abs. 2, Art. 29 Abs. 1 und 2 und Art. 30 BV.

D.
Das Verwaltungsgericht beantragt ohne Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Das

Gesundheitsdepartement hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht ist gegen kantonal letztinstanzliche Entscheide zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Eine Rückweisung an die Vorinstanz zur materiellen Neu beurteilung ist nicht möglich, weil das voraussetzen würde, dass das Bundesgericht die Sache materiell beurteilen müsste. Thema vor Bundesgericht ist indes nur, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist, weil diese die gesetzlichen Anforderungen in inhaltlicher Sicht nicht erfüllt habe. Auf die Rügen gestützt auf Art. 8 und 10 BV ist hier deshalb nicht einzugehen. Die Gutheissung der Beschwerde und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz hat indes zur Folge, dass diese die Sache materiell beurteilen muss. Die Beschwerdeführerin ist nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Auf die form- und fristgerecht (Art. 42 und Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

1.2. Das Bundesgericht prüft frei und von Amtes wegen die richtige Anwendung von Bundes- und Völkerrecht (Art. 95 lit. a und b, Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung kantonalen Rechts wird hingegen (abgesehen von hier nicht interessierenden Art. 95 lit. c-e) vom Bundesgericht nicht frei überprüft, sondern nur darauf hin, ob durch seine Anwendung Bundesrecht verletzt, namentlich, ob es willkürlich angewendet wurde (BGE 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Zudem prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin reichte am 27. Februar 2017 eine Beschwerde im Umfang von rund 57 Seiten mit Beilagen von nochmals mindestens gleichem Umfang ein. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts erscheine diese als ziemlich unstrukturiert und unübersichtlich und sei als weitschweifig zu qualifizieren. Es sei deshalb eine verbesserte "im gleichen Layout auf rund ein[en] Fünftel des bisherigen Umfangs verkürzte[] und auf das Wesentliche beschränkte[]" Beschwerde einzureichen. Die überarbeitete Eingabe umfasse zwar nur noch 30 Seiten. Dieser geringe Umfang sei aber vor allem darauf zurückzuführen, dass die Seiten 11 bis 33 der ursprünglichen Eingabe nun in der Beilage erscheinen. Die Beschwerde beziehe sich indes nach wie vor nur am Rande auf die angefochtene Verfügung. Der weitaus grösste Teil der Ausführungen beinhalte allgemeine gesundheitspolitische Darlegungen, langatmige Ausführungen zu Grundrechten und insbesondere sehr ausführliche Erläuterungen zu Impfungen und deren umstrittene Problematik. Die überarbeitete Beschwerde vom 20. März 2017 erfülle die Anforderungen der Präsidialverfügung vom 6. März 2017 und die gesetzlichen Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 und 2 VRP nicht, weshalb auf diese nicht eingetreten werde.

2.2. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Vorinstanz überspitzt formalistisch entschieden habe. Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei von den Umständen des Einzelfalles abhängig, ob eine Beschwerde weitschweifig sei. Im vorliegenden Fall habe die Verfügung - als offizielle Darstellung - quasi selbst veranlasst, dass etwas detaillierter auf deren Ausführungen eingegangen werden musste: So könne die Behauptung der Verfügung "wenn nicht geimpft würde, dann sterben in der Schweiz wieder 20-30 und erkranken 30'000 Menschen an den Masern" nicht einfach mit einem analogen Satz beantwortet werden, sondern es seien entsprechende Ausführungen zu machen. Da davon auszugehen sei, dass die Vorinstanz nicht das diesbezüglich notwendige Wissen habe, seien Ausführungen notwendig gewesen, indes seien diese auf das Wesentlichste und Wichtigste beschränkt worden. Die Beschwerde enthalte sodann nur die relevantesten Gesichtspunkte. Sie könne deshalb nicht auf den von der Vorinstanz verlangten "einen Fünftel" reduziert werden, ohne dass wesentliche Argumente und Fakten verloren gingen. Sie würde deshalb durch eine im geforderten Umfang vorgenommene Kürzung in ihrer Argumentation zu stark beschränkt. Daneben

sei nicht verlangt, dass die Beilagen mit einem Aktenverzeichnis zu versehen seien; insofern könne die Beschwerde weder als ziemlich unstrukturiert noch als unübersichtlich bezeichnet werden.

2.3. Zu prüfen ist nachfolgend, ob die Vorinstanz die Beschwerde vom 27. Februar 2017 zu Recht als weitschweifig beurteilen durfte (vgl. Art. 93 Abs. 3 BGG). Sollte dies zutreffen (unten E. 3.3) ist

danach zu beurteilen, ob die Verbesserungsvorgabe in der Präsidialverfügung vom 6. März 2017 (unten E. 3.4) und das Nichteintreten auf die verbesserte Eingabe rechtens war (unten E. 3.5).

3.

3.1. Art. 29 Abs. 1 BV verbietet überspitzten Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung. Eine solche liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und den Rechtssuchenden den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt. Wohl sind im Rechtsgang prozessuale Formen unerlässlich, um die ordnungsgemässe und rechtsgleiche Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten. Nicht jede prozessuale Formstrenge steht demnach mit Art. 29 Abs. 1 BV im Widerspruch. Überspitzter Formalismus ist nur gegeben, wenn die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert (BGE 142 I 10 E. 2.4.2 S. 11). Dabei ist zu beachten, dass das Verwaltungsverfahrenrecht der Verwirklichung des materiellen Rechts zu dienen hat, weshalb die zur Rechtspflege berufenen Behörden verpflichtet sind, sich innerhalb des ihnen vom Gesetz gezogenen Rahmens gegenüber den Rechtssuchenden so zu verhalten, dass deren Rechtsschutzinteresse materiell gewahrt werden kann. Behördliches Verhalten, das einer Partei den Rechtsweg verunmöglicht oder verkürzt, obschon auch eine andere gesetzeskonforme Möglichkeit bestanden hätte, ist mit Art. 29 Abs. 1 BV nicht vereinbar (BGE 142 I 10 E. 2.5.3 S. 12). Ob eine solche Rechtsverweigerung vorliegt, prüft das Bundesgericht frei. Die Auslegung und Anwendung des einschlägigen kantonalen Rechts untersucht es hingegen nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (vgl. Urteile 8C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 4.2; 2C 204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 5.1). Die neben Art. 29 BV von der Beschwerdeführerin angerufenen Bestimmungen haben im vorliegenden Zusammenhang keine über das Verbot des überspitzten Formalismus hinausgehende Bedeutung.

3.2.

3.2.1. Nach Art. 36 Abs. 1 VRP sind die Begehren und die Begründung auf das Wesentliche zu beschränken. Nach Art. 36 Abs. 2 VRP kann der Gerichtspräsident u.a. weitschweifige Eingaben zurückweisen und Nichtbehandlung androhen für den Fall, dass die Mängel nicht innert gesetzter Frist behoben werden.

3.2.2. Im Gegensatz zu Art. 42 Abs. 6 BGG, welcher eine übermässige Weitschweifigkeit verlangt, genügt es bei Art. 36 Abs. 2 VRP bereits, wenn die fragliche Eingabe "lediglich" weitschweifig ist. Grundsätzlich geben jedoch bei beiden Formulierungen (vgl. Urteil 9C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 5.2) insbesondere die folgenden Kriterien darüber Auskunft, ob die Rechtsschrift weitschweifig ist und somit den Gang der Rechtspflege behindert: Umfang des angefochtenen Entscheids sowie von früheren oder gegnerischen Rechtsschriften und inhaltliche Abschweifung vom Prozessthema. (Übermässige) Weitschweifigkeit wird etwa angenommen bei langatmigen Ausführungen und Wiederholungen bezüglich einzelner Tat- oder Rechtsfragen, die zur Wahrung eines Anspruchs nicht erforderlich sind und/oder sich in keiner Weise auf das Prozessthema beziehen (Urteile 9C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 5.2 mit ausführlichen Hinweisen; 2C 204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 5.4.1). Weitschweifigkeit kann ferner auch darin gesehen werden, dass eine Partei zahlreiche Beilagen zu einer Rechtsschrift einreicht, die nicht in erkennbarer Weise mit der konkreten Streitfrage im Zusammenhang stehen. Die Darlegung komplizierter Sachverhalte und komplexer Rechtsverhältnisse erfordert unter Umständen jedoch ausführliche Erörterungen, die, da sachlich geboten, nicht als (übermässig) weitschweifig zurückzuweisen sind (Urteile 9C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 5.2; 2C 204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 5.4.1). Auch in derartigen, grundsätzlich zulässigen Fällen darf aber eine Beschränkung auf das Wesentliche erwartet werden. Das Erfordernis der Verständlichkeit verlangt sodann nach einer nachvollziehbaren Struktur der Eingabe. Ob eine Eingabe diesen Anforderungen genügt, hängt auch von den Umständen des Einzelfalls ab (Urteile 9C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 5.2; 2C 204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 5.4.1; 1C 162/2010 vom 18. Mai 2010 E. 4.5).

3.3.

3.3.1. Die Beschwerdeführerin reichte eine 57-seitige Beschwerde ein. Diese strukturiert sich wie

folgt: Einleitendes: viereinhalb Seiten, worin vor allem moniert wird, dass im Bereich der Impfung behördlicherseits nur einseitig informiert wird; Sachverhalt: vier Seiten; Erwägungen: 23 Seiten, auf welchen auf die allgemeinen Ausführungen der Verfügung (Ziff. 1 der Erwägungen) eingegangen wird; sonstige Erwägungen: eineinhalb Seiten, worin die Beschwerdeführerin ausführt, dass sie ohne Verfügung von der Schule ausgeschlossen wurde; Rechtslage: 21 Seiten, worin verschiedene Grundrechtsverletzungen beanstandet werden; Rechtsbegehren: eine Seite.

3.3.2. Die Verfügung weist fünf Seiten auf, ist im Gegensatz zur Beschwerde indes mit einer kleineren Schriftgrösse und engeren Zeilenabständen verfasst. Der Sachverhalt ist kurz. Die Ziffer 1 der Erwägungen (knapp eineinhalb Seiten) enthält allgemeine Ausführungen zu Masern, Komplikationen mit Masern einschliesslich Todesfällen, den Impfpfehlungen des Bundes, zur Masernepidemie in den Jahren 2006 bis 2009 und zu möglichen Massnahmen. Ziffer 2 (eine Seite) führt die Rechtsgrundlagen auf, welche den Schulausschluss rechtfertigen. Ziffer 3 und 4 (zusammen eine Viertelseite) regeln den Vollzug.

3.3.3. Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass die Beschwerde weitschweifig ist. So weisen die Einleitung und die Erwägungen der Beschwerde keinen Bezug zum eigentlichen Prozessthema auf, das den Schulausschluss gestützt auf das Epidemiengesetz (SR 818.101) bildet. Die Ausführungen in den Erwägungen beziehen sich nicht auf dieses Prozessthema, sondern auf die übergeordnete Frage, ob aus (natur-) wissenschaftlicher Sicht Impfen und Impfwang überhaupt ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten ist. Der Beschwerdeführerin ist allerdings zugute zu halten, dass sie sich durch die allgemeinen Ausführungen des Gesundheitsdepartements quasi veranlasst sah, dessen Argumente im Einzelnen zu widerlegen. Auch die diesbezüglichen Beilagen betreffen demzufolge nicht das strittige Prozessthema. Die Beschwerde und ebenso die Beilagen weisen demgegenüber eine gewisse Struktur auf.

Zu berücksichtigen ist sodann, dass eine Rückweisung zur Verbesserung bereits bei "blosser" Weitschweifigkeit zulässig ist, was die Beschwerdeführerin bei ihren Ausführungen übersieht. Insgesamt ist es deshalb nachvollziehbar, dass die Vorinstanz die fragliche Eingabe als weitschweifig betrachtet und der Beschwerdeführerin deshalb eine Frist zur Verbesserung angesetzt hat. Jedenfalls kann der Vorinstanz keine willkürliche Handhabe kantonalen Rechts vorgeworfen werden.

3.4.

3.4.1. Zu prüfen ist sodann, ob die in der verfahrensleitenden Präsidialverfügung vom 6. März 2017 enthaltenen Verbesserungsvorgaben, wonach eine "im gleichen Layout auf rund ein[en] Fünftel des bisherigen Umfangs verkürzte[]" und auf das Wesentliche beschränkte[]" Beschwerde einzureichen sei, als überspitzt formalistisch und damit als rechtsverweigernd einzustufen sind.

3.4.2. Die Vorinstanz hat die Beschwerde der Beschwerdeführerin vom 27. Februar 2017 nach dem Dargelegten in nicht willkürlicher Weise als weitschweifig qualifiziert und deshalb eine Verbesserung verlangt. Ziel dieser Massnahme war es, eine gekürzte und enger auf das Prozessthema fokussierte Eingabe zu erlangen. Ob es generell zweckdienlich ist, zur Erreichung einer komprimierter gefassten Rechtsschrift eine exakte Seitenzahl vorzugeben, kann an dieser Stelle offen bleiben. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass es, um beurteilen zu können, welchen exakten Umfang eine Eingabe haben darf, um ein Vorbringen hinreichend darzustellen und zu begründen, einer vertieften materiellen Auseinandersetzung des Gerichts mit der Materie bedarf. Nur so ist die zuständige Behörde in der Lage, sich ein Bild von den Sachverhaltselementen und rechtlichen Ausführungen zu machen, die nötig sind, um die Rechtsposition der betroffenen Partei optimal zu wahren (vgl. Urteil 9C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 7.3).

3.4.3. Im vorliegenden Fall erscheint die vorgegebene maximale Begrenzung auf rund 11 bis 12 Seiten (20 % des ursprünglichen Umfangs) in Anbetracht des Umstands, dass es sich hier nach Auffassung des Gesundheitsdepartements um eine Grundrechtseinschränkung der Grundschulfreiheit (Art. 19 BV) handelt, jedenfalls als zu restriktiv. Es ist auch zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsgericht die einzige gerichtliche Instanz ist, die den ganzen Sachverhalt umfassend und uneingeschränkt würdigen kann. Deren Beurteilung ist in tatsächlicher Hinsicht in einem allfälligen letztinstanzlichen Verfahren für das Bundesgericht grundsätzlich verbindlich (Art. 97, 105 BGG). Abgesehen davon kommt der Beschwerdeführerin eine gewisse Mitwirkungs- und Rügepflicht zu. Diesbezüglich ist auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Beschwerdeführerin ohne vorherige Anhörung von der Schule ausgeschlossen wurde und erst auf ihr Drängen eine anfechtbare Verfügung erhalten hat. Insofern ist ihr zuzugestehen, dass sie auch ihre Sicht über den Sachverhalt und die Rechtsfragen - zwar in der gebotenen Kürze - darstellen können muss. Will die

Beschwerdeführerin sodann weitere Rechtsgrundlagen anführen, welche zu ihren Gunsten sprechen und vom

Gesundheitsdepartement nicht beigezogen wurden, ist die vorgegebene Seitenzahl zu knapp. Zu berücksichtigen ist auch, dass hier in Bezug auf Kürze und Stringenz der Argumentation nicht derselbe strenge Massstab wie bei Beschwerden von Anwälten anzulegen ist, ansonsten Laienbeschwerden der Rechtsschutz in vielen Fällen versagt wäre.

3.4.4. Schliesslich ist allgemein zu beachten, dass vor dem Hintergrund der möglichen Konsequenz des Verlusts des Rechtsschutzes hinsichtlich des als adäquat einzustufenden Umfangs einer Rechtsschrift und der daran gekoppelten Frage der formellen Zulässigkeit kein allzu strenger Massstab angelegt werden darf (Urteile 9C 440/ 2017 vom 19. Juli 2017 E. 7.3.2; 2C 204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 5.4.1; 1C 162/2010 vom 18. Mai 2010 E. 4.5). Dies auch deshalb, weil das Gericht sich ohnehin nicht mit jedem und sämtlichen Vorbringen befassen muss, sondern sich mit der Behandlung der relevanten Streitpunkte und Fragen begnügen kann (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f.; Urteil 9C 440/2017 vom 19. Juli 2017 E. 7.3.2, je mit Hinweisen).

3.5. Zu prüfen ist schliesslich, ob auf die verbesserte Beschwerde trotz der unzulässigen strengen Verbesserungsvorgaben nicht eingetreten werden kann, weil auch sie nicht die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Die Vorinstanz äussert sich hierzu nicht detailliert. Sie geht aber davon aus, dass die verbesserte Beschwerde nicht die gesetzlichen Anforderungen erfülle: Zwar sei die Beschwerde etwas gestrafft und um die Hälfte gekürzt worden. Die Beschwerdeführerin verschiebe die Seiten 11 bis 33 der ursprünglichen Beschwerde aber nun einfach in den Anhang. Insgesamt hätte sich nicht viel geändert.

Angesichts der bereits erfolgten Ausführungen (E. 3.4.3) stellt sich höchstens noch die Frage, ob mit der Verschiebung der Seiten 11 bis 33 in den Anhang, die Voraussetzungen des Kriteriums der Weitschweifigkeit erfüllt sind. Dies ist zu verneinen. Zwar ist es grundsätzlich so, dass Weitschweifigkeit auch darin gesehen werden kann, wenn zahlreiche Beilagen zu einer Rechtsschrift eingereicht wurden, die nicht in erkennbarer Weise mit der konkreten Streitfrage im Zusammenhang stehen. Die Beschwerdeführerin führt dazu aus, dass sie davon ausgegangen sei, dass die Vorinstanz nicht das diesbezüglich notwendige Wissen habe, weshalb sie entsprechende Ausführungen beigelegt habe. Vertritt das Gericht indes die Auffassung, dass es das notwendige Wissen habe oder dieses im vorliegenden Fall gar nicht relevant sei, muss es sich entsprechend der zitierten Rechtsprechung (oben E. 3.4.4) sowieso nur mit der Behandlung der relevanten Streitpunkte und Fragen begnügen und kann deshalb diese Beilagen ausser acht lassen.

4.

Die Beschwerde ist demnach begründet und teilweise gutzuheissen. Die verfahrensleitende Präsidialverfügung des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 6. März 2017 in Bezug auf die Verbesserungsvorgaben und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. Juni 2017 sind aufzuheben. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie auf die verbesserte Beschwerde vom 20. März 2017 eintrete und die Sache entscheide. Es sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Eine Parteientschädigung an die nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin ist nicht geschuldet.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Die verfahrensleitende Präsidialverfügung des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 6. März 2017 in Bezug auf die Verbesserungsvorgaben und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 19. Juni 2017 werden aufgehoben. Die Sache wird an die Vorinstanz zurückgewiesen, damit sie auf die verbesserte Beschwerde vom 20. März 2017 eintrete und die Sache entscheide. Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. März 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Errass