



Fall-Nr.:	B 2016/229
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.04.2018
Entscheiddatum:	26.04.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.04.2018

Schulrecht, Art. 57 VSG. Die Beschwerdeführerin muss als Fachlehrperson für sonderpädagogische Massnahmen ein entsprechendes anerkanntes Lehrdiplom oder eine gleichwertige Qualifikation besitzen. Mit dem XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz wurde der Begriff des gleichwertigen Ausweises in jenen der gleichwertigen Qualifikation geändert, was auf eine Lockerung des Grundsatzes des Ausbildungsprimats bei der Anerkennung der Gleichwertigkeit hindeutet. Es entspricht dem Sinn und Zweck der neu formulierten Bestimmung, dass zumindest eine teilweise Lücke in der Spezialausbildung jedenfalls dann mit einer langjährigen erfolgreichen Berufstätigkeit geschlossen werden kann, wenn sie – wie vorliegend von der Beschwerdeführerin – in einem Bereich erbracht wurde, für den die fragliche Ausbildung an sich erforderlich gewesen wäre oder mittlerweile erforderlich ist (Verwaltungsgericht, B 2016/229).

Schulrecht, Art. 57 VSG.

Die Beschwerdeführerin muss als Fachlehrperson für sonderpädagogische Massnahmen ein entsprechendes anerkanntes Lehrdiplom oder eine gleichwertige Qualifikation besitzen. Mit dem XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz wurde der Begriff des gleichwertigen Ausweises in jenen der gleichwertigen Qualifikation geändert, was auf eine Lockerung des Grundsatzes des Ausbildungsprimats bei der Anerkennung der Gleichwertigkeit hindeutet. Es entspricht dem Sinn und Zweck der neu formulierten Bestimmung, dass zumindest eine teilweise Lücke in der Spezialausbildung jedenfalls dann mit einer langjährigen erfolgreichen Berufstätigkeit geschlossen werden kann, wenn sie – wie vorliegend von der Beschwerdeführerin – in einem Bereich erbracht wurde,



für den die fragliche Ausbildung an sich erforderlich gewesen wäre oder mittlerweile erforderlich ist (Verwaltungsgericht, B 2016/229).

Entscheid vom 26. April 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Marc Wolfer, Gründer + Partner Rechtsanwälte,
Kesslerstrasse 9, Postfach 717, 9001 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und



X.-verein,

Beschwerdebeteiligter,

Gegenstand

gleichwertige Qualifikation als Schulische Heilpädagogin

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.Y., geboren 1957, erwarb im Jahr 1977 an der Seminarabteilung der Kantonsschule K. das Primarlehrerpatent. Nach zweijähriger Anstellung als Unterstufenlehrperson in L. absolvierte sie am Heilpädagogischen Seminar (heute: Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik) Zürich vom 22. April 1980 bis 27. Februar 1981 den Grundkurs und vom 21. April 1981 bis 2. Oktober 1981 die Spezialausbildung Pädagogik für Verhaltensgestörte. Gemäss beglaubigter Kopie ihres Karteieintrags bestand sie das Vordiplom am 27. März 1981 und besuchte die „Abteilung 223“, legte aber keine mündliche Prüfung ab (act. 11/4a/1-4).

A.Y. erteilte von November 1994 bis Juli 1998 Dyskalkulie- und Legasthenietherapie in der Schulgemeinde M. mit einem Pensum zwischen 15 und 22 Wochenlektionen. Im Anschluss war sie in der Stadt O. bis Juli 2003 an der Primarschule P. als Lehrkraft ISF (= integrierte Schulförderung) mit unbekanntem Pensum angestellt. Sie erteilte Einzel- und Kleingruppenunterricht sowie Team-Teaching für Kinder mit Legasthenie, Dyskalkulie, Sprachstörungen, emotionalen Schwierigkeiten und POS sowie mit Hochbegabungen. Von Januar 2006 bis Ende Dezember 2008 führte A.Y. mit einem Teilpensum von 16 Wochenstunden in einem Lernstudio, Sekundarschule, schulische Eignungsabklärungen und Standortbestimmungen durch und stand für die psychologische Begleitung einzelner Schüler und für Gespräche mit Kindern und Jugendlichen zur Verfügung. Von November 2009 bis Juli 2010 war sie Mitglied und ab August 2010 bis Juni 2011 Leiterin des Aktivierungsteams im Alters- und Pflegeheim Q.



St.Galler Gerichte

Von August 2011 bis Juli 2013 war sie in der Schule R. als Förderlehrperson mit einem Pensum von durchschnittlich rund 70 Prozent angestellt und unterrichtete im Rahmen des ISF-Modells schwerpunktmässig in den Klassen der Mittel- und der Unterstufe (act. 11/ 4a/6-10). Schliesslich war sie gemäss Arbeitszeugnis vom 15. Oktober 2016 ab August 2013 bis Juli 2016 an der integrativen Primarschule S. als Schulische Heilpädagogin mit einem Pensum von 70 bis 80 Prozent tätig (act. 6/2). Seit dieser Zeit präsidiert sie einen einschlägigen Berufsverband.

A.Y. absolvierte diverse Weiterbildungen. Im Jahr 1996 besuchte sie den Kurs für die Ausbildung zur „Psychologischen Beraterin“ des Frauenseminars Bodensee (act. 11/4a/ 21). Am 13./14. Dezember 1996 nahm sie am Basisseminar „Praktische und theoretische Grundlagen zur Methode des Sandspiels“ des Zentrums für Sandspieltherapie und Persönlichkeitsentwicklung, Zollikon, teil. An der Paulus-Akademie Zürich absolvierte sie vom 29.-31. Mai 1997 einen Kurs zum Thema „Sexuelle Ausbeutung von Mädchen und Jungen“. Im Pestalozzianum Zürich nahm sie an Intensivseminaren zur „Begabungsförderung in der Schule“, nämlich vom 11.-15. Oktober 1999 („Wings99“) und vom 17.-21. April 2001 („Wings01“), teil. Am 31. August/1. September 2006 besuchte sie den Kurs „Spieltherapie“ am Institut für Angewandte Psychologie, Zürich. Am Institut für Systemische Therapie und Organisationsberatung, München, belegte sie am 29./30. März 2006 den Workshop „Ich schaff's – Ein lösungsorientiertes Programm für die Arbeit mit Schul- und Vorschulkindern“ sowie am 5./6. Juni 2008 den Workshop „Der Ressourcenkoffer – Einsatz von Objekten in der Beratungsarbeit“. Am 16. März 2013 nahm sie am Freiburger Heilpädagogik-Tag zum Thema „Neurowissenschaften und Heilpädagogik im Dialog“ sowie am 26. Juni 2014 an der Fachtagung der Fachstelle Autismushilfe Ostschweiz „Das Asperger-Syndrom im Kindesalter“ teil (act. 11/4a/12-20).

B. Im Hinblick auf eine Anstellung als Sehberaterin beim X.-verein reichte A.Y. mit Eingabe vom 5. Mai 2016 – eingereicht zusammen mit einem Schreiben des X.-vereins vom 17. Mai 2015 (richtig 2016) – und Ergänzung samt Beilagen vom 27. Mai 2016 bei der Abteilung Sonderpädagogik des Amtes für Volksschule des Bildungsdepartements des Kantons St. Gallen zuhanden des Erziehungsrates ein Gesuch um Gleichstellung ihrer bisherigen beruflichen Ausbildungen und Leistungen mit dem Diplom in Schulischer Heilpädagogik ein (act. 11/1 und 1a/1, 4 und 4a/ 1-21). Am 25. April/3. Juni



St.Galler Gerichte

2016 unterzeichnete der X.-verein einen Arbeitsvertrag, wonach A.Y. ab 1. August 2016 als „Schulische Heilpädagogin EDK anerkannt“ mit einem Pensum von 75 Prozent angestellt sein sollte (act. 6/1). Nach einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Aufsicht und Schulqualität am 21. Juni 2016, nach deren Auffassung für eine Anerkennung der Gleichwertigkeit „alles erfüllt“ wäre (act. 11/7), liess sich der X.-verein im Hinblick auf den bevorstehenden Entscheid des Erziehungsrates mit einer Eingabe vom 12. September 2016 an den Leiter des Amtes für Volksschule vernehmen (act. 11/9). Mit Beschluss vom 16. September 2016 – in den Verfahrensakten finden sich lediglich zwei nicht unterzeichnete Kopien (act. 2 und act. 11/10) – wies der Erziehungsrat des Kantons St. Gallen das Gesuch um Feststellung der gleichwertigen Qualifikation als Schulische Heilpädagogin ab.

C. A.Y. (Beschwerdeführerin) erhob gegen die am 26. Oktober 2016 versandte und von ihr am 31. Oktober 2016 entgegengenommene Abweisung ihres Gesuchs durch den Erziehungsrat des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 11. November 2016 und Ergänzung vom 16. Dezember 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und ihr Gesuch um Feststellung einer gleichwertigen Qualifikation als Schulische Heilpädagogin gutzuheissen.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 30. Januar 2017, die Beschwerde sei abzuweisen. Der Ostschweizerische Blindenfürsorgeverein (Beschwerdebeteiligter) verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerin äusserte sich am 3. April 2017 innert angesetzter Frist zur vorinstanzlichen Vernehmlassung.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. (...).
2. Die Beschwerdeführerin rügt zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör im vorinstanzlichen Verfahren.



2.1. Der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) und Art. 15 Abs. 1 VRP umfasst insbesondere das Recht auf Stellungnahme. Dem Anspruch kann auch Genüge getan werden, wenn der Betroffene Gelegenheit zur mündlichen Äusserung erhält und ihm nicht auch noch eine Frist zur Einreichung einer schriftlichen Stellungnahme angesetzt wird (vgl. BGer 8C_502/2017 vom 30. November 2017 E. 5). Die Behörde ist grundsätzlich nicht gehalten, dem Gesuchsteller im Rahmen des rechtlichen Gehörs bekannt zu geben, wie sie zu entscheiden gedenkt. Vielmehr wird im Gesuchsverfahren das rechtliche Gehör ins Anfangsstadium des Verfahrens vorverlagert mit der Begründung, es werde in erster Linie bereits mit der Einreichung des Gesuchs selber gewährt, in welchem aus der Sicht des Gesuchstellers darzulegen sei, weshalb die ersuchte Massnahme oder Leistung gerechtfertigt sei (vgl. BGE 111 Ia 101 E. 2, BGer 5A_580/2014 vom 16. Dezember 2014 E. 3.2, 5A_648/2017 vom 22. Januar 2018 E. 4.2.2; M. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 322 ff.).

2.2. Die Beschwerdeführerin hatte zum einen Gelegenheit, entsprechend den Aufforderungen der den vorinstanzlichen Entscheid vorbereitenden Amtsstelle vom 20. Mai 2016 (act. 11/3) und vom 8. Juni 2016 (act. 11/6) ihr Gesuch zu ergänzen und ihre Auffassung, ihre bisherigen beruflichen Ausbildungen und Leistungen seien mit dem Diplom in Schulischer Heilpädagogik gleichzustellen, schriftlich darzulegen. Sodann wurden die Beschwerdeführerin und eine Vertreterin des Beschwerdebeteiligten von einer Mitarbeiterin der Abteilung Aufsicht und Schulqualität des Amtes für Volksschule am 21. Juni 2016 angehört (vgl. act. 11/7). In diesem Zeitpunkt lagen sämtliche entscheidungswesentlichen Unterlagen vor. Der Inhalt des Gesprächs und insbesondere die Einschätzung durch die Mitarbeiterin, welche das Gespräch führte, sind jedoch umstritten und wurden nicht protokolliert. Insoweit ist in der Tat davon auszugehen, dass der Inhalt der mündlichen Äusserungen der Beschwerdeführerin und der Mitarbeiterin des Beschwerdebeteiligten der Vorinstanz nicht bekannt waren. Der Beschwerdebeteiligte äusserte sich indessen am 12. September 2016 unmittelbar vor dem Entscheid des Erziehungsrates noch einmal schriftlich zugunsten der Beschwerdeführerin (act. 11/9). Dieses Verhalten deutet darauf hin, dass ihm und der Beschwerdeführerin auch nach der möglicherweise geäusserten günstigen Einschätzung durch die Mitarbeiterin der Abteilung Aufsicht und



Schulqualität im Gespräch vom 21. Juni 2016 klar war, dass auch die Abweisung des Gesuchs durch die Vorinstanz in Betracht kam. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des vorinstanzlichen Verfahrens erweist sich damit der Vorwurf der Beschwerdeführerin, ihr Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs sei verletzt worden, als unbegründet.

Die Vorinstanz hat auch die Vorgaben, die sie sich selbst im – nicht in den Akten liegenden (vgl. aber www.schule.sg.ch Volksschule/Schulorganisation-Schulaufsicht/Verwaltung/Anstellung Lehrpersonen/Löhne) – Merkblatt „Lehrdiplom: Erteilung eine kantonalen Wahlfähigkeit bei gleichwertigem Ausweis“ auferlegt, nicht verletzt. Das Merkblatt sieht für Fälle, in denen die Voraussetzungen für eine Anerkennung der Gleichwertigkeit klar nicht erfüllt sind, die Erstellung eines Vorprüfungsberichts zuhanden des Gesuchstellers vor, aus welchem hervorgeht, weshalb nach Einschätzung des Amtes für Volksschule, unter Würdigung der Praxis des Erziehungsrates, voraussichtlich keine Wahlfähigkeit erteilt werden wird. Der Gesuchsteller erhält gleichzeitig Gelegenheit, das Gesuch zurückzuziehen, so dass das Verfahren – in der Regel kostenfrei – abgeschlossen werden kann. Aus einem amtsinternen E-Mail-Verkehr vom 22. Juni 2016 wird klar, dass sich die Mitarbeiterin der Abteilung Aufsicht und Schulqualität einerseits und die Mitarbeiterin der Abteilung Sonderpädagogik andererseits in der Beurteilung des Gesuchs nicht einig waren. Unter diesen Umständen fiel das Gesuch nicht in die Kategorie der Fälle, in welchen die Voraussetzungen für eine Anerkennung der Gleichwertigkeit klar nicht erfüllt waren. Es bestand deshalb – insbesondere auch mit Blick auf die Eingabe der Beschwerdebeteiligten vom 12. September 2016 – kein Anlass, der Beschwerdeführerin vor dem Entscheid des Erziehungsrates die Möglichkeit einzuräumen, ihr Gesuch zurückzuziehen.

2.3. Selbst wenn aber die Vorinstanz ihre eigenen Vorgaben missachtet haben sollte und daraus auf eine Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführerin auf Gewährung des rechtlichen Gehörs geschlossen werden müsste, erschiene eine Heilung des Mangels als angebracht. Der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs ist zwar formeller Natur, doch gilt er nicht um seiner selbst willen; er ist vielmehr mit der Berechtigung in der Sache selbst verbunden (vgl. BGer 2C_111/2007 vom 8. Juni 2007 E. 2.2.1). Deshalb kann eine untergeordnete Verletzung des Anspruchs auf rechtliches



Gehör auch geheilt werden; es gilt formalistische Leerläufe zu vermeiden (vgl. BGer 2D_74/2015 vom 28. April 2016 E. 3.2 mit Hinweisen auf BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 125 II 369 E. 2e, 124 II 132 E. 2d, 117 Ib 64 E. 4; 2P.352/2005 vom 24. April 2006 E. 3.4 mit Hinweisen).

Das Verwaltungsgericht ist zwar auf eine Rechtskontrolle beschränkt und kann ihr Ermessen nicht an die Stelle des Ermessens der Vorinstanz stellen (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP). Jedoch würde eine Rückweisung im Ergebnis nichts ändern. Die Vorinstanz hat im Rahmen ihrer Vernehmlassung unmissverständlich geäußert, dass sie das Gesuch auch unter Berücksichtigung der Vorbringen der Beschwerdeführerin – und der neu bekannt gewordenen Tatsache, dass sie während dreier Jahre in der Primarschule S. als Schulische Heilpädagogin mit einem Pensum von 75 Prozent tätig war – abweisen würde. Deshalb erübrigt es sich auch, die Angelegenheit mit der Begründung, das Arbeitszeugnis der Schule S. sei als neue Tatsache zu berücksichtigen, zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

3. Zu klären sind vorab die für die Beurteilung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Feststellung der Gleichwertigkeit ihrer bisherigen beruflichen Ausbildungen und Tätigkeiten mit dem Diplom in Schulischer Heilpädagogik massgebenden Tatsachen.

3.1. In tatsächlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin nach der abgeschlossenen Ausbildung zur Primarlehrerin im Jahr 1977 am Heilpädagogischen Seminar Zürich am 27. März 1981 das Vordiplom im Studium der Psychologie und Sonderpädagogik bestanden hat. Dass sie diese Tatsache nicht mit einer Diplomurkunde, wie sie das Seminar offenbar im März 1979 noch ausstellte (act. 12), belegt, schadet nicht. Zum einen ist angesichts der nicht eindeutigen Auskünfte der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik (vgl. act. 6/3 und 11/8) unklar, ob diese Praxis auch noch im Jahr 1981 galt. Zum andern wird die Tatsache des bestandenen Vordiploms mit der vom Rektor beglaubigten Kopie des Karteieintrags der Beschwerdeführerin ausreichend dargetan (act. 11/4a/3). Der zuständige Abteilungsleiter bestätigte sodann am 1. Oktober 1981, die Beschwerdeführerin habe vom 21. April bis 2. Oktober 1981 „die Spezialausbildung Pädagogik für Verhaltensgestörte absolviert“ (act. 11/4a/2). Ob und in welchem Umfang die Beschwerdeführerin die Lehrveranstaltungen tatsächlich besuchte, bleibt



mit dieser Formulierung offen. Die Beschwerdeführerin belegt ebenso wenig die von ihr behauptete Tatsache, sie habe die schriftliche Prüfung bestanden. Wenn die Beschwerdeführerin aus dem Hinweis in der Kartei auf die fehlende mündliche Prüfung schliesst, sie habe die schriftliche Prüfung bestanden, weil auch auf weitere fehlende Leistungen hingewiesen worden wäre, handelt es sich dabei lediglich um eine Vermutung, der umgekehrt entgegengehalten werden könnte, wie das bestandene Vordiplom hätte auch eine bestandene schriftliche Prüfung festgehalten werden können. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin das Vordiplom des Studiengangs, nicht aber die Spezialausbildung Pädagogik absolviert und erfolgreich abgeschlossen hat.

3.2. Die Beschwerdeführerin war seit November 1994, das heisst in den vergangenen rund 23 Jahren, während zwölf Jahren und neun Monaten – drei Jahre und neun Monate in M. (November 1994 bis Juli 1998), vier Jahre in der Primarschule der Stadt O. (August 1998 bis Juli 2003), zwei Jahre in der Primarschule R. (August 2011 bis Juli 2013) und drei Jahre in der Primarschule S. (August 2013 bis Juli 2016) – im Bereich der Sonderpädagogik und insbesondere auch als Schulische Heilpädagogin – Legasthenie, Dyskalkulie, Sprachstörungen, emotionale Schwierigkeiten, POS, Hochbegabungen – tätig. Sämtliche Schulen haben ihr sehr gute Zeugnisse ausgestellt.

In einem Lernstudio übte sie während weiterer drei Jahre (Januar 2006 bis Dezember 2008) zwar nicht eine Lehrtätigkeit aus, erwarb aber als Schulungsberaterin auf der Stufe Sekundarschule Kenntnisse und Fähigkeiten im Bereich von Eignungsabklärungen und Standortbestimmungen sowie der psychologischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen. Auch diese Arbeitgeberin stellte ihr ein sehr gutes Zeugnis aus.

Die Beschwerdeführerin ist schliesslich seit 1. August 2016 bei der Beschwerdebeteiligten als Schulische Heilpädagogin angestellt. Zwar liegt kein Zwischenzeugnis vor, jedoch hat die Beschwerdebeteiligte in ihrer Eingabe vom 12. September 2016 an die Vorinstanz festgehalten, die Beschwerdeführerin habe – im Gegensatz zu ihrem Vorgänger mit vollständigem Anforderungsprofil, der „im Beratungssetting gegenüber Lehrpersonen nicht bestehen“ konnte und bei dem bereits nach rund fünf Monaten „entsprechende Konsequenzen“ gezogen wurden – schon bei



ihrem ersten Auftritt in der Sehberatung „ihre ausserordentlichen Qualitäten in Beratung und ihr langjähriges Wissen im schulischen Unterricht“ gezeigt (act. 11/9).

3.3. Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin zwischen 1996 und 2014 besuchten Weiterbildungen bestehen zwischen den Verfahrensbeteiligten in tatsächlicher Hinsicht keine Streitpunkte. Diesbezüglich kann auf die Darstellung des Sachverhaltes verwiesen werden.

4. Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin die festgestellte Lücke in der Ausbildung mit ihren bisherigen beruflichen Ausbildungen und Leistungen zu füllen vermag.

4.1. Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass der Beschwerdebeteiligte eine anerkannte private Sonderschule als Teil der öffentlichen Volksschule im Sinn von Art. 1 Abs. 1^{bis} des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) betreibt. Unbestritten ist auch, dass die Beschwerdeführerin – soll sie als Schulische Heilpädagogin unbefristet angestellt werden – als Fachlehrperson für sonderpädagogische Massnahmen im Sinn von Art. 91^{bis} VSG ein entsprechendes anerkanntes Lehrdiplom oder eine „gleichwertige Qualifikation“ besitzen muss (Art. 57 VSG). Das Gesetz enthält keine Regelung, nach welchen Kriterien diese Gleichwertigkeit zu beurteilen ist. Namentlich fehlt es auch an einer Vorschrift, in welchen Fällen ein staatlich anerkanntes Lehrdiplom für einen bestimmten Schultypus zur Wahlfähigkeit als Lehrkraft eines anderen Schultypus berechtigt. Beim Begriff der „gleichwertigen Qualifikation“ handelt es sich mithin um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Der Gesetzgeber hat es dem Erziehungsrat überlassen, bei der Anwendung des Gesetzes die massgebenden Kriterien zu bestimmen (vgl. zum früheren Recht GVP 2004 Nr. 82).

Gemäss dem per 1. August 2015 aufgehobenen Art. 60 Abs. 1 VSG war wahlfähig, wer ein st. gallisches „oder ein anderes vom Staat anerkanntes Lehrdiplom oder einen gleichwertigen Ausweis besitzt“. Die Praxis zu dieser Bestimmung ging – in Übereinstimmung mit deren Wortlaut – davon aus, für die Zulassung zum Lehrerberuf im Kanton St. Gallen sei primär die dem jeweiligen Schultypus entsprechende Ausbildung massgebend (Ausbildungsprimat): Die Lehrberechtigung für die öffentliche



Volksschule wurde Inhaberinnen und Inhabern eines Lehrerpatsents erteilt, die eine entsprechende Diplomprüfung bestanden haben. Fehlte das Diplom einer anerkannten Lehrerbildungsstätte für den spezifischen Einsatzbereich, war wahlfähig, wer „einen gleichwertigen Ausweis“ besass (GVP 2004 Nr. 82; vgl. dazu Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 5. Juli 1994 zum II. Nachtragsgesetz zum Volksschulgesetz, in: ABI 1994 S. 1657 ff., S. 1669). Fehlte das Diplom einer anerkannten Lehrerbildungsstätte für den spezifischen Einsatzbereich, so konnte eine Gleichwertigkeit nur angenommen werden, wenn die Unterrichtsperson stattdessen aus ihrem Lebenslauf den Nachweis erbrachte, berufsrelevante, insbesondere auch allgemeine Pädagogik und Methodik/Didaktik beinhaltende Aus- beziehungsweise Weiterbildungen in namhafter Qualität und Dichte abgeschlossen zu haben. Diese Aus- und Weiterbildungen konnten zwar für sich betrachtet partikulären Charakter haben, mussten sich jedoch in der Gesamtwürdigung zu einem Ganzen fügen lassen, das als Ersatz für die fehlende spezifische Lehrerausbildung bezeichnet werden konnte. Die so erworbene Kompetenz hatte im Wesentlichen dem zu entsprechen, was an einer Pädagogischen Hochschule gelehrt wird. Erst sekundär wurden anhand der Berichte über die Schulpraxis die Berufserfahrung und die praktische Unterrichtsführung mitberücksichtigt (vgl. GVP 2004 Nr. 82).

Von diesem Grundsatz des Ausbildungsprimats ging auch der Entwurf der Regierung zum XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz aus, der keine Änderung von Art. 60 Abs. 1 VSG vorsah (vgl. dazu Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 17. Dezember 2013 zum XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz und zum Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen, in: ABI 2014 S. 127 ff., S. 137). Die vorberatende Kommission des Kantonsrates hob jedoch Art. 60 Abs. 1 VSG auf und überführte dessen Regelungsgegenstand – nämlich die Umschreibung der Voraussetzungen für die Begründung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses – in Art. 57 VSG. Dabei erfuhr auch der Wortlaut der Regelung eine Änderung (vgl. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission des Kantonsrates zum XVI. Nachtrag zum Volksschulgesetz und Gesetz über den Lohn der Volksschul-Lehrpersonen vom 13. August 2014; www.ratsinfo.sg.ch, Geschäftsnummer 22.13.14). An die Stelle des gleichwertigen „Ausweises“ trat die gleichwertige „Qualifikation“. Die Qualifikation im Sinn der Befähigung zu einer bestimmten beruflichen Tätigkeit kann nicht nur durch Ausbildung, sondern auch durch Erfahrung oder Ähnliches erworben werden (vgl.



Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 7. Aufl. 2011, S. 1396). Demgegenüber stellt der Ausweis ein (amtliches) Dokument dar, das als Bestätigung für etwas – mithin für eine abgeschlossene Ausbildung – ausgestellt wird (vgl. Duden, a.a.O, S. 240).

4.2. In rechtlicher Hinsicht anerkennt auch die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für eine Anstellung als Schulische Heilpädagogin erfüllen würde, wenn sie im Jahr 1981 am Heilpädagogischen Seminar Zürich nach dem bestandenen Vordiplom in Psychologie und Sonderpädagogik die Spezialausbildung Pädagogik für Verhaltensgestörte erfolgreich abgeschlossen hätte. Umgekehrt anerkennt die Beschwerdeführerin, dass sie diese Ausbildung nicht abgeschlossen hat und insoweit die Voraussetzungen für eine Anstellung als Schulische Heilpädagogin nicht erfüllt. Indessen geht sie davon aus, dass sie die Ausbildungslücke mit ihrer langjährigen beruflichen Tätigkeit als Sonderpädagogin und den verschiedenen Weiterbildungen zu schliessen vermöge.

4.2.1. Allenfalls fehlende Praktika für die Spezialausbildung Pädagogik für Verhaltensgestörte hat die Beschwerdeführerin mit ihrer langjährigen und erfolgreichen Tätigkeit in verschiedenen Bereichen der Sonderpädagogik auf der Volksschulstufe zweifellos kompensiert. Zu prüfen bleibt, ob die praktische Unterrichtstätigkeit und die besuchten Weiterbildungen die Ausbildungslücke zu füllen vermögen. Wie dargelegt ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin weder den tatsächlichen Besuch der Lehrveranstaltungen am Heilpädagogischen Seminar Zürich für die Spezialausbildung Pädagogik für Verhaltensgestörte noch das Bestehen der schriftlichen Prüfungen nachzuweisen vermag. Nachgewiesen ist einzig der erfolgreiche Abschluss des Vordiploms nach dem einjährigen Grundkurs in Psychologie und Sonderpädagogik.

Die Beschwerdeführerin führt eine Reihe von Kursen und Weiterbildungen auf, welche sie in der Vergangenheit besucht hat. Quantitativ hat die Kompensation zwar nicht eins zu eins zu erfolgen. Dauer und Umfang der Weiterbildungen sind für das Kriterium der Gleichwertigkeit nicht allein ausschlaggebend (vgl. VerwGE B 2004/28 vom 18. Mai 2005 E. 2c, www.gerichte.sg.ch). Dennoch haben die Weiterbildungen zumindest in einem direkten Zusammenhang mit dem Lehrstoff, der Gegenstand der nicht absolvierten Ausbildung ist, zu stehen. Lediglich die beiden fünftägigen Kurse zur Begabungsförderung in der Schule weisen einen direkten Bezug zum Bereich der



Schulischen Heilpädagogik auf. Die weiteren Weiterbildungen, die jeweils nur einzelne beziehungsweise zwei, allenfalls drei Tage dauerten, scheinen von ihrer Thematik her zwar durchaus geeignet, sich auch auf die Tätigkeit einer Heilpädagogin auszuwirken. Indessen können sie nicht die spezifische Ausbildung ersetzen. Hinzu kommt, dass allein Kursbestätigungen ohne Nachweis eines Lernerfolgs nicht geeignet sind, eine fehlende staatlich anerkannte Ausbildung zu ersetzen. Auch wenn – wie die Beschwerdeführerin vorbringt – die Weiterbildungen der in der Schulischen Heilpädagogik geforderten Interdisziplinarität Rechnung tragen, vermögen sie deshalb insgesamt den fehlenden Abschluss eines Studiums im Bereich der Sonderpädagogik nicht zu ersetzen.

4.2.2. Bei der Beurteilung der Gleichwertigkeit ist allerdings auch die berufliche Erfahrung der Beschwerdeführerin zu berücksichtigen. Die mit der Überführung von Art. 60 Abs. 1 in Art. 57 VSG verbundene Änderung des Wortlautes – vom gleichwertigen „Ausweis“ zur gleichwertigen „Qualifikation“ – deutet auf eine Lockerung des Grundsatzes des Ausbildungsprimats bei der Anerkennung der Gleichwertigkeit hin. Selbst wenn auch mit der neu formulierten Bestimmung die Gleichwertigkeit der Qualifikation nicht allein durch berufliche Erfahrung ohne formale Ausbildung erlangt werden kann, entspricht es dem Sinn und Zweck der neu formulierten Bestimmung, dass zumindest eine teilweise Lücke in der Spezialausbildung – die Beschwerdeführerin hat nach dem Erwerb des Primarlehrerpatents das Studium der Psychologie und Sonderpädagogik erfolgreich mit einem Vordiplom abgeschlossen – jedenfalls dann mit einer langjährigen erfolgreichen Berufstätigkeit geschlossen werden kann, wenn sie in einem Bereich erbracht wurde, für den die fragliche Ausbildung an sich erforderlich gewesen wäre oder mittlerweile erforderlich ist.

Die Beschwerdeführerin verfügt über rund 12 Jahre Berufserfahrung im Bereich der Sonder- und Heilpädagogik auf der Stufe der Volksschule. Insbesondere hat sie sich in den Jahren 1994 bis 1998 als Dyskalkulie- und Legasthenietherapeutin in der Schulgemeinde M. und anschliessend während weiterer fünf Jahre in der Stadt O. als Lehrkraft im Einzel- und Kleingruppenunterricht und im Team-Teaching für Kinder mit Legasthenie, Dyskalkulie, Sprachstörungen, emotionalen Schwierigkeiten und POS einerseits sowie mit Hochbegabungen andererseits breite Erfahrungen angeeignet. Eine



vergleichbare Tätigkeit übte sie in den Jahren 2011 bis 2013 als Lehrkraft im Modell der Integrierten Schulförderung aus. In diesen Anstellungen war sie im Kanton St. Gallen entsprechend den sehr guten Zeugnissen der jeweiligen Arbeitgeber erfolgreich tätig, obwohl sie bei Anwendung des damals noch strikter geltenden Ausbildungsprimats die Anforderungen hinsichtlich der formalen Ausbildung an sich nicht erfüllte. An die Tätigkeit im Kanton St. Gallen schloss sich eine weitere erfolgreiche dreijährige Tätigkeit als schulische Heilpädagogin im Kanton Appenzell-Ausserrhodan an. Schliesslich hat sie mit ihren weiteren – ebenfalls erfolgreichen – Tätigkeiten in den Bereichen der psychologischen Begleitung von Kindern und Jugendlichen einerseits und der Aktivierung von Menschen im fortgeschrittenen Lebensalter andererseits und nicht zuletzt auch mit der offenbar gelungenen Aufnahme der Tätigkeit beim Beschwerdebeteiligten Flexibilität im Umgang mit in ganz verschiedenen Bereichen förderungsbedürftigen Personen bewiesen. Schliesslich fällt ins Gewicht, dass die Beschwerdeführerin in den drei der neuen Anstellung vorangegangenen Jahren – nämlich von 2013 bis 2016 – auf der Stufe der Volksschule als Schulische Heilpädagogin tatsächlich erfolgreich tätig war.

4.2.3. Dementsprechend ist es angebracht, die mit dem nicht nachgewiesenen erfolgreichen Abschluss der Spezialausbildung Pädagogik für Verhaltensgestörte nach dem Vordiplom in Psychologie und Spezialpädagogik bestehende Ausbildungslücke als mit der jahrelangen und bis in die jüngste Vergangenheit erfolgreichen beruflichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin in genau jenen Bereichen, für welche der fehlende Abschluss erforderlich wäre, geschlossen zu betrachten.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz bei der Beurteilung des Gesuches der Beschwerdeführerin um Gleichstellung ihrer bisherigen beruflichen Ausbildungen und Leistungen mit dem Abschluss eines Studiums in Schulischer Heilpädagogik den Grundsatz des Ausbildungsprimats mit Blick auf die seit 1. August 2015 geltende neue Formulierung der Anerkennung der Gleichwertigkeit zu stark und die jahrelange einschlägige und erfolgreiche Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Sonder- und Heilpädagogin zu wenig gewichtet hat. Dementsprechend ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Beschluss des Erziehungsrates ist aufzuheben. Es ist die Gleichwertigkeit der Qualifikation der Beschwerdeführerin als Schulische Heilpädagogin festzustellen.



6. (...).

(...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Beschluss des Erziehungsrates vom 16. September 2016 aufgehoben.
2. Es wird anerkannt, dass die Beschwerdeführerin eine einem anerkannten Lehrdiplom als Schulische Heilpädagogin gleichwertige Qualifikation besitzt.
3. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 trägt der Staat. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückerstattet.
4. Der Staat (Erziehungsrat) entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'080 zuzüglich acht Prozent Mehrwertsteuer.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer