



Fall-Nr.: B 2019/151
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 20.12.2019
Entscheiddatum: 22.10.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 22.10.2019

Finanzierung Sonderschule. Die obligatorische Schulpflicht endet im Normalfall nach Erreichen des elften Schuljahres. Ab 1. August 2008 ist der Besuch des Kindergartens obligatorisch. Dazu wurde eine Übergangsregelung festgelegt. Vorliegend besuchte A.__ jedoch die Sonderschule, weshalb diese Regelung nicht ohne weiteres angewandt werden kann. Die Bezeichnung der Klasse in einer Sonderschule ist nicht relevant. Massgebend ist der gesetzliche Anspruch auf elf Jahre Volksschule. Da sich A.__ im Schuljahr 2018/19 in seinem elften und damit letzten obligatorischen Schuljahr befand, hat die Gemeinde den pauschalen Jahresbeitrag zu übernehmen. Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2019/151).

Entscheid vom 22. Oktober 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schambeck

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde X.__, Schulrat,

Beschwerdeführerin,

gegen

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



Vorinstanz,

Gegenstand

Sonderschulpauschale für das Schuljahr 2018/2019 betreffend A. __

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Der am 2. August 2002 geborene A. __ besucht seit August 2008 die Heilpädagogische Schule Z. __ (nachfolgend: HPS Z. __). Die HPS Z. __ ist eine anerkannte Sonderschule im Kanton St. Gallen für Kinder mit geistiger Behinderung oder Mehrfachbehinderung unter der Trägerschaft des Vereins W. __ (Verzeichnis der anerkannten Sonderschulen im Kanton St. Gallen: <https://www.sg.ch/> unter: Bildung-Sport/Volksschule/Inhalte für Eltern/Sonderschulen, Talentschulen und Privatschulen/Sonderschulen). Das Amt für Volksschule, Abteilung Sonderpädagogik, erteilte am 1. Mai 2014 die Kostengutsprache für die Beschulung von A. __ in der HPS Z. __ ab 1. August 2014 für unbestimmte Zeit.

b. Die Schule X. __ stellte am 5. Oktober 2018 dem Amt für Volksschule, Abteilung Sonderpädagogik, die Auflistung "Verrechnung: Kinderliste je Schulgemeinde" zu. A. __ war nicht mehr auf dieser Liste. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2018 teilte das Amt für Volksschule, Abteilung Sonderpädagogik, der Schule X. __ mit, dass A. __ am 1. August 2008 in den Kindergarten eingetreten sei und sich aktuell im elften Schuljahr befinde. Seine Schulpflicht ende erst am 31. Juli 2019. Entsprechend sei die jährliche Pauschale zu entrichten.

c. Am 17. Januar 2019 setzte die Schule X. __ das Amt für Volksschule, Abteilung Sonderpädagogik, davon in Kenntnis, dass sie das Schulgeld für A. __ für das Schuljahr 2018/2019 nicht begleichen werde. Die Eltern von A. __ hätten altrechtlich vor 2008, als der Kindergarten noch fakultativ gewesen sei, wegen seiner Beeinträchtigung auf den



Kindergartenbesuch verzichtet. In dieser Übergangsphase sei es nicht zulässig, das neue Schulrecht mit dem Obligatorium von elf Schuljahren anzuwenden.

d. Mit Verfügung vom 2. Juli 2019 stellte das Bildungsdepartement fest, dass A.___ sich im Schuljahr 2018/2019 in der obligatorischen Schulpflicht befinde. Die Schule X.___ schulde dem Kanton für das Schuljahr 2018/19 die gesetzlich festgesetzte Pauschale von CHF 36'000 für die Sonderbeschulung von A.___.

B. Gegen die Verfügung des Bildungsdepartements des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) vom 2. Juli 2019 reichte die politische Gemeinde X.___ (Beschwerdeführerin), vertreten durch den Schulrat, am 9. Juli 2019 beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein. Sie beantragte die Aufhebung der Verfügung. Eventualiter sei festzustellen, dass A.___ sich im Schuljahr 2018/19 nicht mehr in der obligatorischen Schulpflicht befunden habe und die Schule X.___ dem Kanton folglich kein Schulgeld mehr schulde; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Vernehmlassung vom 29. August 2019 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde, verwies auf die angefochtene Verfügung und verzichtete auf weitere Ausführungen.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin als politische Gemeinde ist durch den Entscheid der Vorinstanz, welcher sie zur Vergütung der für die Sonderbeschulung festgesetzte Pauschale verpflichtete, ähnlich wie ein Privater in ihren finanziellen Interessen betroffen und somit zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP, Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 446, VerwGE B 2016/194 vom 28. Mai 2018 E. 1). Die Beschwerde gegen den



Entscheid der Vorinstanz vom 2. Juli 2019 wurde mit Eingabe vom 9. Juli 2019 rechtzeitig erhoben und erfüllt formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

Nicht einzutreten ist auf den Eventualantrag der Beschwerdeführerin. Sie beantragte die Feststellung, dass sich A.___ im Schuljahr 2018/19 nicht mehr in der obligatorischen Schulpflicht befunden habe und die Schule X.___ dem Kanton folglich kein Schulgeld mehr schulde. Feststellungsansprüche gelten praxisgemäss als subsidiär. Sie bestehen dann nicht, wenn die gesuchstellende Person für die betreffende Frage ebenso gut - d.h. ohne unzumutbare Nachteile - ein Gestaltungsurteil erwirken kann (BGE 137 II 199 E. 6.5 mit Hinweisen; Bosshart/Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Rz. 26 zu § 19 VRG). Das von der Beschwerdeführerin verlangte Feststellungsbegehren entspricht inhaltlich dem Hauptbegehren und ist damit im Rahmen eines rechtsgestaltenden Entscheides zu prüfen.

2. Streitig ist, ob die Beschwerdeführerin die Kosten für die Sonderbeschulung von A.___ für das Schuljahr 2018/19 übernehmen muss.

In der angefochtenen Verfügung verweist die Vorinstanz darauf, dass der Schulbeginn um ein Jahr aufgeschoben werden könne. Nicht das Alter eines Schülers oder einer Schülerin sei massgebend, sondern vielmehr die effektive Beschulungszeit. A.___ sei im Schuljahr 2008/2009 nach Vollendung seines fünften Lebensjahres bzw. durch verfügten Aufschub begründet ein Jahr später in die Schulpflicht eingetreten und geniesse einen gesetzlichen Anspruch auf elf Jahre Volksschulunterricht. Daher befinde er sich im Schuljahr 2018/19 in seinem elften und letzten Schuljahr.

Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, dass die Vorinstanz über die obligatorische Schulpflicht hinaus ein Jahr zusätzliches Sonderschulgeld verlange. Im vorliegenden Fall werde unzulässigerweise rückwirkend der X. Nachtrag zum Volksschulgesetz angewandt. Gemäss diesem Nachtrag sei das bisherige Kindergartengesetz per 1. August 2008 ausser Kraft gesetzt worden und der Kindergarten damit offiziell zum Teil der Volksschule geworden. Seit diesem Datum



umfasse die reguläre Schulpflicht nicht mehr wie bisher neun Jahre, sondern elf. Altrechtlich sei der Besuch des Kindergartens freiwillig gewesen. Daraus ergebe sich eine Übergangsproblematik. Regulär würden alle Kinder mit Geburtsdaten zwischen dem 1. August 2003 und dem 31. Juli 2004 der erstmaligen Umsetzung des Kindergartenobligatoriums ab 1. August 2008 unterstehen. Alle älteren Kinder würden in eine Übergangslösung fallen. Es finde keine Rückwirkung des Erlasses Anwendung. A.__ mit Geburtsdatum vom 2. August 2002 gehöre zu den Kindern, deren Schulpflicht nach altem Recht zu beurteilen sei. Dies ergebe sich auch aus den Förderberichten. Im Schuljahr 2016/17 habe A.__ die zweite Oberstufe besucht. Gemäss dem Förderbericht für das Schuljahr 2017/18 werde erneut die zweite Oberstufe angegeben, womit eine stille Repetition stattgefunden habe. Eine solche habe der Schulrat nicht bewilligt. A.__ befinde sich im Schuljahr 2018/19 somit nicht mehr in der obligatorischen Schulpflicht.

3.

3.1. Die HPS Z.__ bietet auf allen Schulstufen (Kindergarten, Unter-, Mittel- und Oberstufe) eine Tagessonderschule oder eine Sonderschule mit Internat an. Nach Art. 1 Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) gilt dieses Gesetz für die öffentliche Volksschule. Für die anerkannten privaten Sonderschulen als Teil der öffentlichen Volksschule gelten bei der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes über die sonderpädagogischen Massnahmen sachgemäss die übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes (Art. 1 Abs. 1^{bis} lit. b VSG).

Mit dem X. Nachtrag zum Volksschulgesetz wurde der Kindergarten zu einem Typus der Volksschule und damit für obligatorisch erklärt (Anpassung an die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule [HarmoS Konkordates] vom 14. Juni 2007), die Schulpflicht um zwei Jahre vom vollendeten sechsten auf das vollendete vierte Altersjahr vorverlegt und das Kindergartengesetz als bisherige Grundlage des Kindergartens aufgehoben (Botschaft und Entwurf der Regierung zum X. Nachtrag zum Volksschulgesetz vom 12. Dezember 2006 [nachfolgend: Botschaft], S. 6, www.ratsinfo.sg.ch, ABI 2007 S. 16 f.). Der X. Nachtrag zum Volksschulgesetz wurde am 31. Juli 2007 rechtsgültig und ab dem 1. August 2008 angewendet (nGS 43 – 85, RRB 2007/568). In Ausführung von Art. 132 des Volksschulgesetzes (sGs 213.1, VSG) wurde die Verordnung über den



Volksschulunterricht (sGS 213.12, VVU) erlassen. Diese wurde mit dem V. Nachtrag vom 30. Oktober 2007 unter anderem in Bezug auf den Kindergarten (siehe Art. 3^{bis} VVU) angepasst. Des Weiteren wurde folgende Übergangsbestimmung zu diesem Nachtrag erlassen: "Wer im Schuljahr 2007/08 das fünfte Altersjahr vollendet und den Kindergarten nicht besucht, besucht im Schuljahr 2008/09 nach der Wahl der Eltern das erste oder das zweite Schuljahr im Kindergarten. Wählen die Eltern das erste Schuljahr, besucht das Kind im Schuljahr 2009/10 das zweite Schuljahr im Kindergarten. Vorbehalten sind die Vorschriften über die Beförderung und das Überspringen der Klasse."

3.2. A.___ ist am 2. August 2002 geboren und besuchte ab August 2008 den Kindergarten. Vor dem 1. August 2008 bestand kein Kindergartenobligatorium, weshalb die Eltern von A.___ nicht gehalten waren, ihr Kind bereits einzuschulen. Im Schuljahr 2007/08 vollendete er das fünfte Altersjahr und besuchte den Kindergarten noch nicht. Er fällt damit in die Übergangsregelung und besuchte erst im Schuljahr 2008/09 den Kindergarten. Gemäss Art. 48 Abs. 1 VSG dauert die Schulpflicht bis zum Abschluss der dritten Oberstufenklasse. Ab dem 1. August 2008 umfasst die Schulpflicht den Kindergarten mit den ersten beiden Schuljahren, die Primarschule mit sechs Schuljahren und die Real- und Sekundarschule mit drei Schuljahren (Art. 2 VSG). Entsprechend endet die obligatorische Schulpflicht im Normalfall nach Erreichen des elften Schuljahres (vgl. nachfolgende E. 3.3 und 3.4).

3.3. Dem Stammblatt von A.___ ist zu entnehmen, dass er im Schuljahr 2008/09 die Basisstufe besuchte. Anschliessend wechselte er in die 1. Klasse. Grundsätzlich würde dies der Übergangsregelung entsprechen, gemäss welcher die Eltern die Wahl hatten, ob das Kind das erste oder in diesem Fall das zweite Schuljahr im Kindergarten besuchte. Aus welchem Grund A.___ lediglich ein Jahr im Kindergarten bzw. auf der Basisstufe verbrachte, erschliesst sich aus den vorliegenden Akten nicht. Dies ist allerdings vorliegend auch nicht relevant, da A.___ aufgrund der bestehenden behinderungsspezifischen Bedürfnisse (siehe Förder- bzw. Lernberichte der Schuljahre 2015/16 bis 2017/18) nicht die Regel-, sondern die Sonderschule besuchte. In der Sonderschule werden die Lernziele in den Fachbereichen dem Entwicklungsstand der einzelnen Schülerinnen und Schüler angepasst. Die individuellen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler bedingen ein flexibles und angepasstes schulisches,



therapeutisches und erzieherisches Angebot. So wird mit der Förderplanung die individuelle und gezielte Förderung des einzelnen Kindes bzw. Jugendlichen sichergestellt. Die Förderplanung in Sonderschulen orientiert sich so weit wie möglich an der Praxis der Regelschule. Grundsätzlich sind der Stundenplan (Wochenlektionen, Fächertafel) und die individuellen Lernziele im Hinblick auf die in der Regel angestrebte Rückschulung in die Regelschule festzulegen (Sonderpädagogik-Konzept Sonderschule, von der Regierung am 9. Juni 2015 genehmigt, Ziff. 3.2.4 und 9, <https://www.sg.ch/> unter: Bildung-Sport/Volksschule/Rahmenbedingungen/Rechtliche-Grundlagen/Konzepte; nachfolgend: Sonderpädagogik-Konzept Sonderschule). Im vorliegenden Fall war eine Rückschulung in die Regelklasse ausgeschlossen. Dies lässt sich auch ohne Weiteres dem Lernbericht zum Schuljahr 2017/18 entnehmen. A.__ befand sich in diesem Schuljahr gemäss den Angaben der Klassenlehrperson der HPS Z.__ zum zweiten Mal in der 2. Oberstufe. Im Fachbereich Deutsch sei es A.__ unter anderem möglich, bei Bildbeschreibungen vermehrt vollständige Hauptsätze zu äussern. Auf die Perfektformen achte er noch unzuverlässig. Er erkenne Akkusativ- und Dativobjekte. Das Abschreiben von der Wandtafel gelinge ihm auch bei längeren Texten fast immer fehlerlos. Im Bereich der Mathematik schaffe es A.__, Additions- und Subtraktionsaufgaben im Zahlenraum bis 20 mit Hilfe von Plättchen korrekt zu lösen. Diese beispielhaft aufgezeigten Fertigkeiten verdeutlichen, dass die Lernziele von A.__ nicht dem Lernplan der Volksschule auf der Oberstufe entsprechen. Folglich erhellt unschwer, dass die Bezeichnung der Klasse in einer Sonderschule nicht relevant sein kann. Damit ist nicht ausschlaggebend, ob A.__ ein oder zwei Jahre in der Basisstufe resp. dem Kindergarten verbracht hat. Massgebend ist, dass A.__ einen gesetzlichen Anspruch auf elf Jahre Volksschule hat (vgl. nachfolgend E. 3.4).

3.4. Diese Schlussfolgerung findet auch im Promotions- und Übertrittsreglement des Erziehungsrates vom 25. Juni 2008 (veröffentlicht im Amtlichen Schulblatt vom 15. August 2008; Nachtrag vom 25. Februar 2012, veröffentlicht im Amtlichen Schulblatt vom 15. März 2012, <https://www.sg.ch/> unter: Bildung-Sport/Volksschule/Rahmenbedingungen/Rechtliche-Grundlagen/Weisungen und Reglemente) eine Stütze: Gemäss Art. 46 dieses Reglements erfolgt in Kleinklassen in der Oberstufe in jedem Fall die definitive Promotion. Eine Repetition einer Kleinklasse ist demnach ausgeschlossen. Die Kleinklasse ist ein sonderpädagogisches Angebot in der Regelschule. Die Sonderschule stellte eine noch verstärktere Massnahme im Rahmen



des sonderpädagogischen Angebots dar (vgl. Sonderpädagogik-Konzept im Überblick, S. 16 f.), und daher muss diese Regelung umso mehr auch für die Sonderschule gelten. Ab dem 1. August 2020 wird denn auch im Reglement über Beurteilung, Promotion und Übertritt in der Volksschule vom 19. Juni 2019 (veröffentlicht im amtlichen Schulblatt 2019 Nr. 4, S. 199f.) explizit in Art. 21 geregelt, dass in Kleinklassen *und Sonderschulen* in jedem Fall die Promotion erfolgt. In der Sonderschule kann damit keine Klasse repetiert werden, und entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin ist weder die Bezeichnung der Klasse relevant noch hätte der Schulrat eine "Repetition" bewilligen müssen bzw. können. Entscheidend ist die im Regelfall obligatorische Schulpflicht von elf Jahren (Art. 48 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 bis 4 VSG). Dies ergibt sich auch aus dem Sonderpädagogik-Konzept Sonderschule, gemäss welchem ausreichender Grundschulunterricht grundsätzlich mit der obligatorischen Schulpflicht von elf Jahren (inkl. Kindergarten und dem Abschluss der 3. Oberstufenklasse) sichergestellt wird (Ziff. 7.2.1 Abs. 1). Eine Fortsetzung der Sonderschulung nach der obligatorischen Schulzeit von elf Jahren kann bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen bewilligt werden (Ziff. 7.3.1). Im vorliegenden Fall trat A.____ im Schuljahr 2008/09 in den Kindergarten ein. Im Schuljahr 2018/19 befand sich A.____ in seinem elften und damit letzten obligatorischen Schuljahr.

3.5. Im vorliegenden Fall anders zu entscheiden bzw. streng auf den Wortlaut der Übergangsregelung der VVU abzustellen, entleert den Sinn der sonderpädagogischen Massnahme. Denn bei Anwendung der Übergangsregelung müsste den Eltern von A.____ unterstellt werden, dass sie im Schuljahr 2008/09 bewusst den Besuch des zweiten Kindergartens gewählt und somit auf ein Jahr Schulpflicht (zehn anstatt elf) verzichtet hätten. Dies erscheint im vorliegenden Fall abwegig, da A.____ bereits vor dem Besuch des Kindergartens aufgrund seiner Entwicklungsverzögerung heilpädagogische Frühförderung erhielt und behinderungsbedingt von einer früheren Einschulung in den Kindergarten abgesehen wurde.

3.6. Nach Art. 39^{bis} Abs. 1 VSG trägt der Kanton den Aufwand der anerkannten privaten Sonderschule für die Erfüllung der Leistungsvereinbarung, unter Abzug von Beiträgen der Eltern sowie unter Berücksichtigung von Unterhalt und Sanierung der Infrastruktur. Die Schulgemeinde leistet dem Kanton jährlich einen pauschalen Beitrag von CHF 36'000 je schulpflichtige Schülerin oder schulpflichtigen Schüler in einer



St.Galler Gerichte

Sonderschule. Das zuständige Departement passt den Beitrag jährlich an die Entwicklung der durchschnittlichen Kosten des Besuchs einer Sonderschule, einschliesslich eines Internats, im Kanton an (Art. 39^{bis} Abs. 3 VSG und Sonderpädagogik-Konzept Sonderschule, Ziff. 13.2.1). Da A. __ im Schuljahr 2018/19 noch schulpflichtig war, hat die Beschwerdeführerin den Pauschalbeitrag von CHF 36'000 zu leisten. Die Beschwerdeführerin hat die Höhe der eingeforderten Sonderschulpauschale auch gar nicht beanstandet. Erst bei einer fortgesetzten Beschulung im nachobligatorischen Bereich ändert sich die Finanzierung (vgl. Sonderpädagogik-Konzept Sonderschule, Ziff. 7.2.1 und 7.3.1.). Die Beschwerde erweist sich folglich als unbegründet und ist abzuweisen.

4.

4.1. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführerin (Art. 95 Abs.1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12, GKV). Auf die Erhebung der Kosten ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Kosten werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet.

4.2. Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zu entschädigen (Art. 98 und Art. 98^{bis} VRP). Die Vorinstanz, die zu Recht keinen entsprechenden Antrag stellte, hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (statt vieler: VerwGE B 2019/35 vom 29. August 2019 E. 3.6, www.gerichte.sg.ch; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 175 ff.).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlt die Beschwerdeführerin unter Verrechnung des geleisteten Kostenvorschusses in gleicher Höhe.



3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Schambeck