



**Fall-Nr.:** B 2020/144  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 26.11.2020  
**Entscheiddatum:** 02.10.2020

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 02.10.2020**

**Schulrecht, Art. 35bis Abs. 3 VSG. Die Vorinstanz hat nicht auf einen unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt abgestellt. Der Beschwerdeführer ist für die Erzielung schulischer Fortschritte auf eine umfassende individuelle heilpädagogische Betreuung und Unterstützung angewiesen. Trotz intensiver Unterstützung wurde der Unterschied zu den Leistungen seiner Mitschülerinnen und Mitschüler in der Regelklasse immer grösser. Die Zuweisung zur Heilpädagogischen Schule – anstelle des Übertritts in die 6. Regelklasse – steht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben (Verwaltungsgericht, B 2020/144).**

**Entscheid vom 2. Oktober 2020**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; a.o. Gerichtsschreiberin Zaugg

Verfahrensbeteiligte

E.\_\_, gesetzlich vertreten durch dessen Eltern,

**F.\_\_ und K.\_\_**

**Beschwerdeführer,**

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Joseph B. Koch, Grämiger & Koch,  
Toggenburgerstrasse 35, 9500 Wil,

gegen



**Bildungsrat des Kantons St. Gallen**, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und

**Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_**

**Beschwerdegegnerin,**

Gegenstand

**Zuweisung von E.\_\_\_\_ in die Heilpädagogische Schule U.\_\_\_\_**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

#### **A.**

E.\_\_\_\_, geb. 2007, besuchte in der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ in den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 den Kindergarten. Aufgrund der Mühe, sich im Kindergartenalltag zurechtzufinden, wurde E.\_\_\_\_ im September 2012 schulpsychologisch abgeklärt. In einem nonverbalen Intelligenzverfahren zeigte sich ein deutlich unter dem Durchschnitt liegendes kognitives Potenzial. Weiter wurde festgestellt, dass E.\_\_\_\_, dessen Muttersprache Albanisch ist, sprachliche und motorische Schwierigkeiten habe und eine geringe Konzentrationsfähigkeit aufweise (act. 10/6a/1). E.\_\_\_\_ wurde deshalb ab Januar 2013 von einer schulischen Heilpädagogin begleitet. Zudem besuchte er ab August 2013 regelmässig eine Logopädie-Therapie (act. 10/6a/2).

Ab Beginn des Schuljahres 2014/15 wurde E.\_\_\_\_ nicht der Regel-, sondern der Einführungsklasse im Primarschulhaus B.\_\_\_\_ in Z.\_\_\_\_ zugewiesen (act. 10/6a/4 und 5). In der Einführungsklasse wird der Schulstoff der 1. Regelklasse auf zwei Jahre verteilt und der anschliessende Übertritt in die 2. Regelklasse angestrebt (vgl. act. 10/6a/5). Anlässlich eines Standortgesprächs am Ende der 2. Einführungsklasse wurde festgehalten, dass E.\_\_\_\_ die Lernziele der 1. Regelklasse nicht erreicht habe (act. 10/6a/



## St.Galler Gerichte

8). In der Folge wurde E.\_\_\_ in allen Promotionsfächern von den Lernzielen befreit, und es wurden individuelle Lernziele ab Beginn der 2. Regelklasse verfügt (act. 10/6a/9). Bezüglich der Logopädie-Therapie wurde vorerst eine Pause eingelegt (act. 10/6a/8). Ab Januar 2017 besuchte E.\_\_\_ zusätzlich eine Ergotherapie (act. 10/6a/10).

Im Rahmen der Planung der weiteren Beschulung in der Mittelstufe kam der Schulpsychologische Dienst im Februar 2018 zum Schluss, dass E.\_\_\_ zwar grosse individuelle Fortschritte erzielt und sich zu einem offenen und lernwilligen Jungen entwickelt habe. Jedoch zeige die schulpsychologische Untersuchung bei E.\_\_\_ ein deutlich unterdurchschnittliches kognitives Potenzial. Er sei weiterhin auf eine intensive Begleitung beim Lernen angewiesen. Auf eine Zuweisung in die Heilpädagogische Schule U.\_\_\_ könne jedoch momentan verzichtet werden. Ein schulisches Setting im Rahmen seiner Sonderschulbedürftigkeit sei indes unabdingbar (act. 10/6a/10). Für die 4. Regelklasse wurde ihm deshalb ein Sondersetting im Einzelfall bewilligt (act. 10/6a/12). Dies bedeutete, dass E.\_\_\_ beim schulischen Lernen sowohl von den Lehrpersonen als auch vom Schulischen Heilpädagogen intensiv begleitet und unterstützt wurde (vgl. act. 10/6a/13).

Im Mai 2019, gegen Ende der 4. Klasse, erfolgten weitere schulpsychologische Untersuchungen. Im Ergebnis wurde festgehalten, dass die letzten Abklärungen keine erwähnenswerten kognitiven Verbesserungen mehr zeigten. Die intellektuellen Fähigkeiten von E.\_\_\_ schienen sich einzupendeln und es müsse von einem Potential im Rahmen einer generellen Lernbehinderung ausgegangen werden. Die Unterschiede zwischen E.\_\_\_s Leistungen und denjenigen seiner Klassenkameraden würden indes immer grösser. Damit E.\_\_\_ weiterhin Fortschritte machen könne, sei er auf eine intensive heilpädagogische Begleitung angewiesen. Es stelle sich die Frage, ob diese an der öffentlichen Schule in diesem Rahmen noch gewährleistet werden könne. Den Eltern seien daher die Vorzüge der Heilpädagogischen Schule U.\_\_\_ dargelegt worden. Während sich die Eltern bis anhin mit den sonderpädagogischen Massnahmen für E.\_\_\_ stets einverstanden zeigten, brachten sie nun entschieden zum Ausdruck, dass sie eine Beschulung E.\_\_\_s in der Heilpädagogischen Schule U.\_\_\_ ablehnten (act. 10/6a/13). Im Rahmen von Gesprächen mit der Vorsteherin des Departements Bildung und Sport der Politischen Gemeinde Z.\_\_\_ wiederholten sie sowohl im Juni (act. 10/6a/14) also auch



## St.Galler Gerichte

im November 2019 (act. 10/6a/15), dass E.\_\_ ein ganz normaler Junge sei, der einfach etwas mehr Zeit benötige. Er gehöre nicht an die Heilpädagogische Schule U.\_\_.

Da die vorerwähnten schulpsychologischen Untersuchungen kurz vor den Sommerferien 2019 stattfanden, kamen die verantwortlichen Personen überein, dass E.\_\_ die 5. Regelklasse noch im Primarschulhaus B.\_\_ in Z.\_\_ beginnen könne. Danach solle die Beschulung in der Heilpädagogischen Schule U.\_\_ angegangen und E.\_\_ und seine Eltern auf diesen Wechsel vorbereitet werden. Die Schule habe die Eltern darüber informiert, dass E.\_\_ in dieser Übergangszeit nicht mehr die Förderung erhalten werde, auf die er eigentlich angewiesen wäre. Die Eltern zeigten sich damit einverstanden (act. 10/6a/16).

Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs (act. 10/6a/17) stellte das Departement Bildung und Sport der Politischen Gemeinde Z.\_\_ mit Verfügung vom 6. Januar 2020 fest, dass bei E.\_\_ ein besonderer Bildungsbedarf vorliege, dem in der öffentlichen Schule nicht hinreichend Rechnung getragen werden könne. Es bestätigte ferner die Notwendigkeit einer geeigneten und weitergehenden Massnahme und verfügte den Besuch einer Sonderschule. Es wies E.\_\_ ab Beginn des Schuljahres 2020/21 für die Beschulung der Heilpädagogischen Schule U.\_\_ zu (act. 10/6a/19).

### **B.**

Die Eltern von E.\_\_, nun anwaltlich vertreten, erhoben gegen diese Zuweisung mit Eingabe ihres Rechtsvertreters am 17. Januar 2020 Rekurs beim Erziehungsrat (seit 1. Juni 2020 Bildungsrat; act. 10/1).

Gestützt auf Bericht und Antrag ihrer Fachkommission vom 2. April 2020 (act. 10/9), die Stellungnahme des Rechtsvertreters der Eltern von E.\_\_ vom 16. April 2020 (act. 10/11) und die eingeholte Vernehmlassung (act. 10/6) wies der Präsident des Bildungsrates den Rekurs am 15. Juli 2020 ab (act. 2).

### **C.**

E.\_\_ und dessen Eltern F.\_\_ und K.\_\_ (Beschwerdeführer) erhoben gegen den am 15. Juli 2020 zugestellten (richtig: versandten) Entscheid des Bildungsrates (Vorinstanz) mit Eingabe vom 22. Juli 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragen,



## St.Galler Gerichte

unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und E.\_\_ sei zu erlauben, die 6. Klasse im Primarschulhaus B.\_\_ in Z.\_\_ zu besuchen und abzuschliessen (act. 1).

Mit Vernehmlassung vom 12. August 2020 (act. 9) beantragte die Vorinstanz unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid vom 15. Juli 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. Das Departement Bildung und Sport der Politischen Gemeinde Z.\_\_ (Beschwerdegegnerin) verzichtete stillschweigend auf eine Stellungnahme.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführer zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). E.\_\_ und seine Eltern, deren Begehren, E.\_\_ sei nicht der Heilpädagogischen Schule, sondern der 6. Regelklasse zuzuteilen, im vorinstanzlichen Verfahren abgewiesen wurde, sind zur Erhebung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 301 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210; BGer 2C\_787/2013 vom 10. Dezember 2013 und 2C\_824/2019 vom 31. Januar 2020 je E. 1.2 mit Hinweis auf BGE 119 Ia 178 E. 2b). Die Beschwerde gegen den am 15. Juli 2020 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 22. Juli 2020 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

#### **2.**

Die Beschwerdeführer rügen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt in verschiedener Hinsicht unrichtig und unvollständig festgestellt: Bei den Untersuchungen, die dem Schulpsychologischen Bericht vom 14. Juni 2019 zugrunde lägen, seien mathematische Anforderungen getestet worden, die gar nicht zu den Lernzielen von E.\_\_ gehörten (dazu nachfolgend Erwägung 2.1); der Bericht der vorinstanzlichen Fachexpertin vom 2. April 2019 gebe nur Wahrnehmungen Dritter wieder und enthalte



keine Eigenleistung; die vorinstanzliche Fachexpertin habe festgehalten, dass E.\_\_\_ in der Mathematik Mühe habe, was sie jedoch gar nicht habe feststellen können, da am Tag ihres Schulbesuchs gar kein Mathematik-Unterricht stattgefunden habe; die Fachexpertin habe die Eltern nur ungenügend angehört und fälschlicherweise festgehalten, dass E.\_\_\_ das einzige Kind in seiner Klasse sei, das in ein Sondersetting eingebunden sei (dazu nachfolgend Erwägung 2.2); E.\_\_\_ habe immer wieder positive Rückmeldungen erhalten, was mit einer Sonderschulbedürftigkeit in einem gewissen Widerspruch stehe (dazu nachfolgend Erwägung 2.3) und es liege keine aktuelle Einschätzung von E.\_\_\_s schulischer Situation vor (dazu nachfolgend Erwägung 2.4).

Wie nachfolgend gezeigt wird, sind sämtliche Sachverhaltsrügen unbegründet. Der Vorinstanz kann deshalb nicht vorgeworfen werden, sie habe auf einen unrichtigen und unvollständigen Sachverhalt abgestellt.

### 2.1.

Der Schulpsychologische Bericht vom 14. Juni 2019 (act. 10/6a/13) basiert auf Untersuchungen von E.\_\_\_, die im Mai 2019 stattgefunden haben. Die Beschwerdeführer bringen vor, dabei seien mathematische Anforderungen getestet worden, welche gar nicht zu den Lernzielen von E.\_\_\_ gehört hätten. E.\_\_\_ habe deshalb gar keine Chance gehabt, vernünftige Ergebnisse zu erzielen (act. 1, S. 3).

Das Ziel der vorerwähnten Untersuchungen war zu klären, ob das zu dieser Zeit bestehende Sondersetting auch für das folgende Schuljahr eine optimale Lösung für E.\_\_\_ darstelle (act. 10/6a/13). Folglich ging es bei diesen Abklärungen nicht darum zu prüfen, ob E.\_\_\_ seine Lernziele erreicht hat oder nicht. Dass diese Abklärungen möglicherweise Bezug nahmen auf gewisse (individuell gesetzte) Lernziele ist möglich. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Ergebnisse der Untersuchungen nicht aussagekräftig wären.

### 2.2.

Die Beschwerdeführer machen geltend, die vorinstanzliche Fachexpertin gebe lediglich Wahrnehmungen und Behauptungen Dritter wieder. Der Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 14. Juni 2019 sei von der Fachexpertin eins-zu-eins und unreflektiert übernommen worden (act. 1, S. 4). Es trifft zu, dass die vorinstanzliche Fachexpertin E.\_\_\_ nicht schulpsychologisch untersucht hat. Daraus kann indessen nicht geschlossen werden, die Vorinstanz habe den Sachverhalt



unvollständig abgeklärt. Die Aufgabe der Fachexpertin besteht vielmehr darin, das Ergebnis der Untersuchung durch den Schulpsychologischen Dienst anhand ihrer eigenen Erhebungen (Gespräche mit den Lehr- und anderen Betreuungspersonen und den Eltern) und eigenen unmittelbaren Feststellungen (Besuch des Unterrichts) sowie unter Berücksichtigung weiterer aktenkundiger Untersuchungsergebnisse mit Blick auf die umstrittene Zuweisungsverfügung des Kindes zu überprüfen. Dieser Aufgabe ist die vorinstanzliche Fachexpertin umfassend nachgekommen und die von ihr im Bericht abgegebene Einschätzung ist in sich schlüssig und nachvollziehbar (vgl. act. 10/9).

Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, die vorinstanzliche Fachexpertin habe in ihrem Bericht in Erwägung 3 sinngemäss festgehalten, sie habe anlässlich ihres Schulbesuchs festgestellt, dass E.\_\_\_ im Bereich der Mathematik auf dem Stand der 2. Primarklasse sei. Jedoch habe während des erwähnten Schulbesuchs gar kein Mathematik-Unterricht stattgefunden (act. 1, S. 4). Hierzu ist festzuhalten, dass den Erwägungen nicht nur der damalige Schulbesuch zugrunde liegt, sondern vielmehr auch Gespräche mit Lehr- und Fachpersonen und den Eltern von E.\_\_\_ sowie eine aktenkundige Vorgeschichte. Aus den dadurch gewonnenen Erkenntnissen kam die Fachexpertin zum Schluss, dass E.\_\_\_ im Bereich der Mathematik erhebliche Schwierigkeiten aufweise, gar lediglich auf dem Stand der 2. Primarklasse sei. Die Fachexpertin hat aber weder explizit noch implizit vorgebracht, dass sie diese Schwierigkeiten im Bereich der Mathematik einzig aufgrund ihres Schulbesuchs festgestellt habe.

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die vorinstanzliche Fachexpertin die Eltern zwar angehört, deren Argumente aber gänzlich unberücksichtigt und unkommentiert gelassen habe. Die Meinung der Eltern zähle offenbar nicht (act. 1, S. 4). Wie bereits erwähnt, hat die Fachexpertin mit verschiedenen Personen Gespräche geführt. Alle diese Gespräche, und damit auch dasjenige mit E.\_\_\_s Eltern, hat sie in ihrem Bericht vorerst unkommentiert wiedergegeben. Die Gespräche – sowie der Schulbesuch und die aktenkundige Vorgeschichte – wurden dann von der Fachexpertin am Schluss des Berichts unter dem Titel "Erwägungen" gewürdigt. In Erwägung 4 nimmt sie Bezug auf das Gespräch mit E.\_\_\_s Eltern, indem sie festhält, dass der von E.\_\_\_s Eltern vorgeschlagene Besuch einer Kleinklasse der Oberstufe C.\_\_\_



in Z.\_\_\_ aus fachlicher Sicht nicht unterstützt werden könne. E.\_\_\_ wäre dort überfordert. Damit hat die Fachexpertin die Ansicht der Eltern sehr wohl in ihre Einschätzung einfließen lassen.

Die Beschwerdeführer bringen an, dass die vorinstanzliche Fachexpertin fälschlicherweise – auf Seite 3 ihres Berichts – festgehalten habe, dass E.\_\_\_ als einziges Kind in ein Sondersetting eingebunden sei. Das sei jedoch nicht der Fall. In dieser Klasse würden nach Wissen der Eltern gleich mehrere Kinder mit Sonder- und Zusatzbetreuung unterstützt (act. 1, S. 4). E.\_\_\_s Eltern scheinen zwischen dem Sondersetting im Einzelfall, wie es ihrem Sohn zuteilwird, und niederschwelligeren sonderpädagogischen Massnahmen, mit welchen andere Kinder in seiner Klasse zusätzlich in ihrer schulischen Entwicklung unterstützt werden, nicht zu unterscheiden. Zutreffend ist, dass in E.\_\_\_s Klasse noch weitere Kinder integriert und unterschiedlich lernzielbefreit sind. Dies hat die Fachexpertin in ihrem Bericht auch so festgehalten (act. 10/9, S. 3). E.\_\_\_ braucht jedoch viel weitergehende Hilfe und Begleitung als diese Kinder, weshalb er als Einziger seiner Klasse auf ein Sondersetting, wie das auf ihn angewandte, angewiesen war und ist.

### **2.3.**

Die Beschwerdeführer bringen gleich mehrmals vor, dass E.\_\_\_ immer wieder attestiert worden sei, er habe grosse Fortschritte gemacht (act. 1, S. 3 ff.). Auch sei ein Vortrag von ihm, der coronabedingt im Fernunterricht vorbereitet und per Video der Lehrperson übermittelt worden sei, mit der Bemerkung "Wow!! E.\_\_\_, das hast du super gemacht" kommentiert worden (act. 4.3). Die Beschwerdeführer bringen damit, wenn nicht explizit, so jedoch implizit, zum Ausdruck, dass es für sie nicht nachvollziehbar ist, wieso E.\_\_\_ trotz verschiedenen positiven Rückmeldungen von Lehr- und Fachpersonen nun doch der Heilpädagogischen Schule U.\_\_\_ zugewiesen wurde. Sie übersehen jedoch, dass das Erzielen grosser, individueller Fortschritte eines Kindes nicht zwingend im Widerspruch zu seiner allfälligen Sonderschulbedürftigkeit steht. Ein Kind kann durchaus grosse Fortschritte machen und trotzdem – aufgrund des Vergleichs mit den stufenüblichen Leistungen und den zu erreichenden Bildungszielen einer Klasse – einen besonderen Bildungsbedarf aufweisen, dem in einer Regel- oder Kleinklasse nicht mehr hinreichend begegnet werden kann (vgl. Art. 35<sup>bis</sup> Abs. 1 und 3 des Volksschulgesetzes; sGS 213.1, VSG).



### 2.4.

Die Beschwerdeführer beanstanden, dass der Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom Juni 2019, auf den sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid stützte, zeitlich zu weit zurückliege, um eine aktuelle Sonderschulverfügung begründen zu können (act. 1, S. 3). Implizit bringen sie damit vor, dass es erforderlich gewesen wäre, die Beurteilung nach angemessener Zeit zu aktualisieren.

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sich die Vorinstanz in ihrem Entscheid vom 15. Juli 2020 nicht nur auf den Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom Juni 2019 stützte, sondern auch auf den Bericht ihrer Fachkommission vom April 2020. Die Abklärungen zu diesem Bericht haben im Februar und März 2020 stattgefunden. Eine rund viermonatige Entwicklung von E.\_\_ in der Regelklasse blieb damit unberücksichtigt. Es lässt sich zwar nicht gänzlich ausschliessen, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bis zum Entscheid der Vorinstanz in einer Weise veränderten, welche insbesondere eine aussagekräftigere Beurteilung der schulischen Zukunft von E.\_\_ in der Regelklasse gestützt auf die Feststellungen der Lehrpersonen ermöglicht hätten. Insoweit ist der Vorwurf, die Vorinstanz, welche den Sachverhalt im Zeitpunkt ihrer Entscheidung von Amtes wegen zu ermitteln und zu beurteilen hat (vgl. VerwGE B 2011/9 vom 7. Dezember 2011 E. 4.5.2; Looser/Looser-Herzog, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 25 zu Art. 46 VRP), habe den Sachverhalt unvollständig abgeklärt, nicht gänzlich haltlos. Indes zeigt bereits die aktenkundige schulische Entwicklung E.\_\_s, welche dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegt, dass die Unterschiede zwischen E.\_\_s Leistungen und derjenigen seiner Klassenkameraden trotz Sondersetting nicht kleiner, sondern im Gegenteil grösser geworden sind.

Nach Abschluss des Rekursverfahrens eingetretene Tatsachen (echte Noven) sind im Beschwerdeverfahren grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Soweit allerdings die Rechtsstreitigkeit nicht bereits von einer richterlichen Behörde überprüft worden ist, verlangt die verfassungsrechtliche Rechtsweggarantie (vgl. Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV; Art. 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1, KV), dass das Verwaltungsgericht auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt seines Entscheides abstellt (vgl. Looser/



Looser-Herzog, a.a.O., N 16 zu Art. 61 VRP). Unter Berücksichtigung der Sommer- und Herbstferien (5. Juli bis 9. August und 27. September bis 18. Oktober 2020) liegt mit dem Zeugnis der 5. Primarklasse (Schuljahr 2019/20) eine aktuelle Beurteilung von E.\_\_s schulischer Situation vor. Es kann deshalb darauf verzichtet werden, einen Bericht von den jetzigen Lehrpersonen von E.\_\_ einzuholen, wie das von den Beschwerdeführern verlangt wird (act. 1, S. 3). Auf die aktuelle schulische Situation von E.\_\_ wird in der rechtlichen Würdigung eingegangen.

### 3.

#### 3.1.

Für das Schulwesen sind die *Kantone* zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Sie haben einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu gewährleisten (Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV). Dieser muss angemessen und geeignet sein; er soll genügen, um die Schüler sachgerecht auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten. Die Kantone sorgen in diesem Rahmen auch für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr (Art. 62 Abs. 3 BV). Die Grundschulung muss ihren besonderen Bedürfnissen angepasst sein (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen; Behindertengleichstellungsgesetz, SR 151.3, BehiG). Soweit dies möglich ist und dem Wohl der betroffenen Kinder und Jugendlichen entspricht, fördern die Kantone ihre Integration in die Regelschule (Art. 20 Abs. 2 BehiG). Der integrierten Sonderschulung ist gegenüber der separativen Sonderschulung grundsätzlich der Vorrang einzuräumen (vgl. Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 2 BehiG; Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109). Eine durch angemessene Fördermassnahmen begleitete Integration von Kindern und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf in der Regelschule trägt dieser Vorgabe – unter Vorbehalt allenfalls gegenläufiger öffentlicher Interessen – soweit möglich am zweckmässigsten Rechnung; es wird dadurch der Kontakt zu Gleichaltrigen ohne solchen Bedarf erleichtert, der Ausgrenzung diesen gegenüber entgegengewirkt, das wechselseitige Verständnis bzw. die schulische Vielfältigkeit gefördert und damit die gesellschaftliche Eingliederung frühzeitig erleichtert (vgl. BGer 2C\_590/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 5.3.1). Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst nur ein



angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein darüber hinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden. Der verfassungsmässige Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gebietet mit anderen Worten nicht die optimale bzw. geeignetste überhaupt denkbare Schulung von behinderten Kindern. Eine Abweichung vom "idealen" Bildungsangebot ist zulässig, wenn sie der Vermeidung einer erheblichen Störung des Unterrichts, der Berücksichtigung der finanziellen Interessen des Gemeinwesens oder dem Bedürfnis der Schule an der Vereinfachung der organisatorischen Abläufe dient und die entsprechenden Massnahmen verhältnismässig bleiben (vgl. BGer 2C\_590/2014 vom 4. Dezember 2014 E. 4.2.2). Im Rahmen dieser Grundsätze verfügen die Kantone praxisgemäss über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (Art. 46 Abs. 3 BV; vgl. zum Ganzen BGE 141 I 9 E. 3.2 und 3.3 mit zahlreichen Hinweisen).

Der *Kanton St. Gallen* konkretisiert diesen Auftrag in Art. 34 ff. des Volksschulgesetzes (BGer 2C\_703/2016 vom 29. August 2016 E. 2.1). Sonderpädagogische Massnahmen unterstützen Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, namentlich mit Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung, Behinderungen oder besonderen Begabungen (Art. 34 Abs. 1 VSG). Die Massnahmen orientieren sich am Bedarf der Kinder in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwandes von Schulträger und Kanton (Art. 35 Abs. 1 VSG). Art. 35<sup>bis</sup> VSG beschreibt die Grenze der integrativen Sonderschulung: Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf besuchen die Regelklasse oder Kleinklasse, wenn sie vom Unterricht profitieren und das soziale Gefüge der Klasse wahrnehmen können, der Besuch für die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags geeignet, erforderlich und zumutbar ist und nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes entgegenstehen (Abs. 1); der Kanton sorgt für behinderungsspezifische Beratung und Unterstützung (Abs. 2); sind die Voraussetzungen nach Abs. 1 der Bestimmung nicht erfüllt, besuchen Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf eine Sonderschule (Abs. 3).

Übereinstimmend mit den bundesrechtlichen Vorgaben bekräftigt das gesetzliche Konzept inhaltlich den Vorrang des Kindeswohls, das heisst den Anspruch eines



Kindes mit ausgewiesenem Bedarf auf eine ausgewiesene Massnahme. Bei der Thematik Integration/Separation führen der Vorrang des Kindeswohls sowie die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Rechtsgleichheit zu den beiden Prinzipien "So viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig" und "Je intensiver und spezifischer der besondere Bildungsbedarf, desto eher Separation". Zum einen soll für Kinder mit starker Behinderung beziehungsweise intensivem besonderem Bildungsbedarf der Sonderschulbesuch angeordnet und vollzogen werden. Zum andern sollen Kinder, deren Behinderung den Unterricht in der Regelschule zulässt oder deren Sonderschulbedürftigkeit diskutabel ist, vermehrt in der Regelschule belassen werden (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz, in: ABI 2013 S. 308 ff., S. 312). Die Schulträger sind berechtigt und verpflichtet, ihren Kindern das bestmögliche Förderangebot zu verschaffen. Dies schliesst aus, dass sie die sonderpädagogischen Massnahmen im operativen Einzelfall nach vorrangig systemsteuernden Kriterien vergeben; einem Kind mit einem ausgewiesenen Bedarf kann eine ausgewiesene sonderpädagogische Massnahme nicht mit dem Argument vorenthalten werden, der Pensenpool sei ausgeschöpft (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 361). Das Konzept geht aber nicht davon aus, dass Kinder mit schwerer Behinderung, für die unzweifelhaft ein Sonderschulbesuch angezeigt ist, als Sonderschüler in der Regelschule betreut und gefördert werden. Einerseits ist für Kinder mit eindeutiger geistiger Behinderung der Besuch einer Sonderschule unumgänglich, andererseits kann gegenüber einem Kind mit einer leichteren Lernbehinderung situativ von der Anordnung des Sonderschulbesuchs abgesehen werden. Im Rahmen des Sonderpädagogik-Konzeptes sind für diese Kinder die Voraussetzungen zu konkretisieren, unter denen auf die Sonderschulzuweisung verzichtet werden kann. Die Voraussetzungen sind allerdings restriktiv zu umschreiben; eine Beschulung von Kindern mit kognitiven Beeinträchtigungen stösst in der Regelschule rasch an Grenzen (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 369 ff.).

### **3.2.**

#### **3.2.1.**

Ausgangspunkt der Beurteilung ist der Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 14. Juni 2019 (act. 10/6a/13). Ein Teil der darin getroffenen Feststellungen hinsichtlich der praktischen Fähigkeiten von E.\_\_\_ ist aufgrund des Umstandes, dass er



sich seither weiterentwickelt hat, zumindest in Teilen wohl überholt. Indessen haben sich darin enthaltene allgemeine Einschätzungen, wie ein deutlich unterdurchschnittliches kognitives Potenzial, ein erheblicher Rückstand in der Mathematik, sprachliche Schwierigkeiten, Mühe im abstrakt-logischen Denken, eine geringe Konzentrationsfähigkeit sowie das Erfordernis einer intensiven heilpädagogischen Begleitung einerseits, aber auch sein gutes Lernverhalten und sein Engagement andererseits, schon früher abgezeichnet. So wurde bereits im Jahr 2012 (act. 10/6a/1) – und in den nachfolgenden Jahren – festgehalten, dass E.\_\_ auf eine intensive Betreuung und Unterstützung angewiesen sei. Ein deutlich unter dem Durchschnitt liegendes kognitives Potential wurde in den Jahren 2012, 2015 und 2018 vermerkt. Ebenso wurde wiederholt festgehalten, dass E.\_\_ eine geringe Konzentrationsfähigkeit, grosse Mühe in der Mathematik und beim logischen- vernetzten Denken und erhebliche Sprachschwierigkeiten habe. Positiv wurde mehrmals vermerkt, dass E.\_\_ im Rahmen seiner Möglichkeiten grosse, individuelle Fortschritte gemacht habe, ein gutes Lernverhalten zeige und motiviert sei.

Das Ergebnis der von E.\_\_s Eltern initiierten pädiatrischen Untersuchung des Kinderspitals vom April 2016 geht in die gleiche Richtung wie die Einschätzungen des Schulpsychologischen Dienstes. Das Kinderspital diagnostizierte bei E.\_\_ eine Entwicklungsretardierung im Bereich einer Lernbehinderung, deutliche Schwächen im Bereich der Sprachentwicklung, dem visuell-räumlichen und mathematischen Denken, aber auch ein gutes Lernverhalten (act. 10/6a/8). Diese Einschätzungen haben sich – wie nachfolgend gezeigt wird – bestätigt.

### 3.2.2.

Beim *Schulbesuch in der 6. Regelklasse am 28. Februar 2020* stellte die vorinstanzliche Fachexpertin fest, dass E.\_\_ sehr interessiert und aufmerksam wirke. Er habe einen Text mit recht guter Lesetechnik vorgelesen. Beim selbständigen Ausfüllen eines Lückentextes konnte er jedoch nur drei Wörter aufschreiben. Obwohl ihm die Lehrerin in einer eins-zu-eins-Situation das dem Lückentext zugrundeliegende Thema nochmals erklärt habe, sei er rasch wieder angestanden. Ausserdem finde zwischen E.\_\_ und den anderen Kindern keine Interaktion statt. Während einer Gruppenarbeit habe er beispielsweise keinen Blickkontakt zu seinen Teamkameraden gesucht (act. 10/9, S. 3 f.).



Die *beiden Lehrpersonen*, die am Tag des Schulbesuchs unterrichtet hatten, berichteten, dass E.\_\_ gerne zur Schule komme. Neues Wissen eigne er sich vor allem durch Antrainieren und Auswendiglernen an. Daher zeige er beim Erlernen von fremdsprachigen Wörtern gute Resultate. Die grössten Schwierigkeiten habe er in der Mathematik. Allgemein brauche E.\_\_ viel unterstützende Hilfe, zusätzliche Erklärungen und Wiederholungen. Er lasse sich nicht auf Interaktionen mit seinen Klassenkameraden ein und rede auch nicht mit ihnen (act. 10/9, S. 4 f.).

Die *Schulpsychologin* führte aus, dass E.\_\_s Entwicklungsdefizite seit dem Kindergarten dokumentiert und immer wieder mit den Eltern besprochen worden seien. E.\_\_ könne sich Lernstoff zwar kurzfristig sehr gut merken, Verknüpfungen könne er jedoch nicht herstellen. E.\_\_ würde an der Heilpädagogischen Schule U.\_\_ diejenige Unterstützung erhalten, die er benötige (act. 10/9, S. 5).

### **3.2.3.**

Das Schulzeugnis (act. 4.1 und 4.2) zeigt, dass E.\_\_ in der 5. Regelklasse in den Fächern Deutsch, Mathematik und Natur/Mensch/Gesellschaft von den Lernzielen befreit war und stattdessen individuelle Lernziele verfolgte. In den Fächern Gestalten, Musik und Medien/Informatik erzielte er jeweils die Note 4, in Bewegung und Sport die Note 3.5, in Englisch und Französisch jeweils die Note 4.5. Beim Fach Ethik/Religionen/Gemeinschaft/Schule ist – wie in der entsprechenden Weisung vorgesehen – der Vermerk "besucht" angebracht (vgl. Ziff. 2.1 der Weisungen zur Beurteilung in der Schule vom 16. Januar 2008, [www.sg.ch](http://www.sg.ch) > Bildung & Sport > Volksschule > Rechtliche Grundlagen - Weisungen, Gesetze etc. > Weisungen und Reglemente).

Es ist zwar erfreulich, dass E.\_\_ in den Fächern Englisch und Französisch jeweils eine genügend bis gute Note erzielen konnte. Gesamthaft ergeben sich aus dem bei den Akten liegenden Zeugnis jedoch keine neuen Einschätzungen, die von den in E. 3.2.1 f. aufgeführten abweichen würden. E.\_\_ ist in drei von fünf promotionsrelevanten Fächern von den Lernzielen befreit, was bedeutet, dass er die Stufenziele in diesen Fächern auch mit Unterstützung nicht erreichen konnte. Auch die nicht-promotionsrelevanten Fächer sind mit den Noten 3.5 und 4 nicht in einem Bereich, der die



Sonderschulbedürftigkeit in Frage stellen, gar seine Belassung in der Regelschule mit sich bringen könnte.

### 3.2.4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass E.\_\_\_ für die Erzielung schulischer Fortschritte auf eine umfassende individuelle heilpädagogische Betreuung und Unterstützung angewiesen ist. Bereits im Kindergarten zeigte sich ein deutlich unter dem Durchschnittsbereich liegendes Potential. Die intensive heilpädagogische Begleitung, die Logo- und Ergotherapie, der Besuch der Einführungsklasse und die Lernzielbefreiung in allen Promotionsfächern ab der 2. Regelklasse haben zwar dazu geführt, dass E.\_\_\_ grosse, individuelle Fortschritte machen konnte. Trotzdem wurde in der 4. Regelklasse ein schulisches Setting im Rahmen einer Sonderschulbedürftigkeit unabdingbar. Trotz dieser intensiven Unterstützung wurde der Unterschied von E.\_\_\_s Leistungen gegenüber denjenigen seiner Mitschülerinnen und Mitschüler immer grösser. Auch schienen sich E.\_\_\_s intellektuelle Fähigkeiten auf einem tiefen Niveau einzupendeln, womit – in Übereinstimmung mit den Abklärungen des Kinderspitals – von einer generellen Lernbehinderung ausgegangen werden musste. Der Aufwand für seine individuelle Unterstützung wird weiter zunehmen, auch im Hinblick darauf, dass es in absehbarer Zeit für ihn darum gehen wird, einen Einstieg in die Berufswelt zu finden.

### 3.2.5.

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass E.\_\_\_ einzig Mühe habe, die Anforderungen im Fach Mathematik zu erfüllen. In allen anderen Fächern, insbesondere auch in Deutsch und den Fremdsprachen, erziele er gute Noten und habe überhaupt keine Mühe, dem Unterricht zu folgen. So habe er vor Weihnachten 2019 in zwei Französischttests je die Note 6 erzielt (act. 1, S. 3).

Im Fach Deutsch ist E.\_\_\_ von den Lernzielen befreit. Es mag sein, dass er in den eigens für ihn erstellten Prüfungen gute Noten erzielt hat. Diese sind aber für die Frage, ob eine Sonderschulbedürftigkeit vorliegt, nur sehr beschränkt aussagekräftig, da der Prüfungsstoff auf seine individuellen Lernziele abgestimmt war und nicht den regulären Stufenlernzielen entsprochen hat.



Um zu belegen, dass E.\_\_\_ auch im Fach Französisch keine Schwierigkeiten hat, haben die Beschwerdeführer bereits im Rekursverfahren Kopien von drei Französischttests eingereicht, bei denen Wörter abgefragt wurden (act. 10/1a/3-5). E.\_\_\_ erzielte dabei gute Resultate. Wie die Vorsteherin der Beschwerdegegnerin zu Recht geltend machte (act. 10/6, S. 2 f.), ist dieser Umstand vor dem Hintergrund zu sehen, dass Französisch ab der 5. Primarklasse unterrichtet wird und der Einstieg in dieses Fach mit einfachen Aufgaben erfolgte. Wie in den schulpsychologischen Abklärungen immer wieder erwähnt, ist das Auswendiglernen eine Stärke von E.\_\_\_. Alle die ins Recht gelegten Ergebnisse von Prüfungen sind in diesem Bereich einzustufen. Wenn E.\_\_\_ das Gelernte später verknüpfen und anwenden muss, ist – aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit – davon auszugehen, dass er dabei wieder auf viel zusätzliche Unterstützung angewiesen sein wird.

Nebenbei ist festzuhalten, dass die gelegentliche Erzielung guter Noten in Fällen wie dem vorliegenden eine Sonderschulbedürftigkeit nicht ausschliesst.

### **3.2.6.**

Die Beschwerdeführer bringen vor, dass E.\_\_\_ nicht gleich behandelt werde wie Kinder mit vergleichbaren Schulnoten. Der verwaltungsrechtliche Anspruch auf Gleichbehandlung verlange aber, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festgesetzt werden. Das sei vorliegend nicht gemacht worden (act. 1, S. 5).

Inwiefern hier das Gleichbehandlungsgebot verletzt sein soll, vermögen die Beschwerdeführer nicht rechtsgenügend aufzuzeigen. Sie nehmen weder Bezug auf konkrete Noten anderer Schüler noch führen sie aus, was sie unter "vergleichbare Noten" verstehen. Von der mangelnden Substantiierung abgesehen, ist es offenkundig, dass die schulische Situation von E.\_\_\_ – dem individuelle Lernziele gesetzt worden sind und der als Einziger seiner Klasse in ein (derart weitgehendes) Sondersetting eingebunden ist – gerade nicht mit Schülerinnen und Schülern der Regelklasse vergleichbar ist.

### **3.2.7.**

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde als vollumfänglich unbegründet. Die



Beschwerdegegnerin hat E.\_\_ zu Recht ab Schuljahresbeginn 2020/21 der Heilpädagogischen Schule U.\_\_ zugewiesen. Die Zuweisung ist mit der Abweisung der Beschwerde vollziehbar, weil eine allfällige Beschwerde an das Bundesgericht keine aufschiebende Wirkung hat.

#### 4.

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Sie ist mit dem von den Beschwerdeführern in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98<sup>bis</sup> VRP).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

#### 1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

#### 2.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 unter Verrechnung mit dem von ihnen in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.

#### 3.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen.