



Fall-Nr.: B 2020/39
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 02.09.2020
Entscheiddatum: 16.07.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 16.07.2020

Schulrecht, Art. 35bis VSG. Die Zuweisung des Beschwerdeführers in eine Heilpädagogische Schule erweist sich als recht- und verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2020/39).

Entscheid vom 16. Juli 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

M.____, gesetzlich vertreten durch dessen Eltern, **R.____ und S.____**,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jean-Christophe Schai, Schai & Vultier
Rechtsanwälte, Auf der Mauer 2, 8001 Zürich,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Y.____, Departement Bildung und Sport,



Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Zuweisung von M.___ in die Heilpädagogische Schule X.___

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

M.___, geb. 2012, besuchte in der Politischen Gemeinde Y.___ in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 den Kindergarten. Er wurde von einer Schulischen Heilpädagogin begleitet. Aufgrund der Mühe, sich im Kindergartenalltag zurechtzufinden und die vermittelten Inhalte aufzunehmen, klärte der Schulpsychologische Dienst am 30. Januar 2017 M.___'s Entwicklungsstand ab. Im kognitiven, sprachlichen und motorischen Bereich zeigten sich Probleme und zum Teil deutliche Entwicklungsrückstände. Die Eltern lehnten eine unterstützende heilpädagogische Frühförderung ab. Im Juni 2017 und im November 2017 hielten die Kindergartenlehrpersonen die Entwicklung von M.___ im Kindergarten und seine Rückstände fest und wiesen die Eltern erneut vergeblich auf die Chance der Frühförderung hin. Für das Schuljahr 2018/19 wurde M.___ am 8. Juni 2018 aufgrund seiner insgesamt nicht altersentsprechenden Leistungen nicht der ersten Regel-, sondern der Einführungsklasse zugewiesen. Zahlreiche Absenzen und Versäumnisse prägten seinen Schulbesuch (act. 8/8a/1-2 bis 1-8).

B.

Im Rahmen der Planung der weiteren Beschulung kam der Schulpsychologische Dienst am 1. März 2019 zum Schluss, M.___ zeige trotz zusätzlicher Zeit und intensiver Förderung in der einjährigen Einführungsklasse noch deutliche Entwicklungsrückstände und Schwierigkeiten. In einer Regelklasse wäre er überfordert und könnte nicht im erforderlichen Mass unterstützt und gefördert werden. Er empfahl die Sonderschulung in einer Heilpädagogischen Schule ab Beginn des Schuljahres 2019/20 für vorläufig zwei Jahre (act. 8/8a/1-9). Am 14. März 2019 legten die Lehrerin von M.___ und der Leiter Bildung der Politischen Gemeinde Y.___ den Eltern in einem Gespräch ausführlich dar, weshalb sie die intensive Förderung von M.___ in einer Heilpädagogischen Schule als dringend notwendig erachteten. Die Eltern machten demgegenüber am 20. Mai 2019 – verspätet – geltend, eine zusätzliche pädiatrische Untersuchung habe ergeben,



St.Galler Gerichte

für eine Einschulung von M.___ in einer Heilpädagogischen Schule bestehe weder Grund noch Veranlassung. Der Bericht stehe noch aus.

Mit Verfügung vom 23. Mai 2019 stellte das Departement Bildung und Sport der Politischen Gemeinde Y.___ fest, bei M.___ liege ein besonderer Bildungsbedarf vor, dem in der öffentlichen Schule nicht hinreichend Rechnung getragen werden könne, bestätigte die Notwendigkeit einer geeigneten und weitergehenden Massnahme und verfügte den Besuch einer Sonderschule. Sie wies M.___ ab Beginn des Schuljahres 2019/20 für die Beschulung an die Heilpädagogische Schule in X.___ zu. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (act. 8/8a/1-12).

C.

Die Eltern von M.___ erhoben gegen diese Zuweisung am 11. Juni 2019 Rekurs beim Erziehungsrat (seit 1. Juni 2020 Bildungsrat) und reichten Berichte der Pädiatrie des Ostschweizer Kinderspitals vom 23. Mai 2019 und eines Entwicklungspädiaters über eine Entwicklungsuntersuchung vom 25. Mai 2019 ein (act. 8/1a/2+3). Der Erziehungsrat bestätigte am 13. Juni 2019 den Eingang des Rechtsmittels und teilte – irrtümlicherweise – mit, dem Rekurs komme aufschiebende Wirkung zu mit der Folge, M.___ könne "zumindest bis zum Abschluss des Rekursverfahrens nicht der Heilpädagogischen Schule X.___ zugewiesen werden". Das Departement Bildung der Politischen Gemeinde Y.___ beantragte am 24. Juni 2019 die Abweisung des Rekurses.

Die Eltern von M.___ teilten dem Departement Bildung und Sport der Politischen Gemeinde Y.___ am 8. August 2019 mit, M.___ werde ab Montag, 12. August 2019 "weiterhin die Regelklasse" besuchen. Am 16. August 2019 hob der Leiter Bildung der Politischen Gemeinde Y.___ den Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses auf und hielt fest, M.___ könne die erste Regelklasse besuchen, bis der Rekurs entschieden sei. Am 21. August 2019 bestätigte das "Lernatelier Schweiz", M.___ sei für wöchentlich zwei Lektionen ab 22. August 2019 bis 25. Januar 2019 (richtig: 2020) angemeldet (act. 8/18a/1).

Gestützt auf Bericht und Antrag ihrer Fachkommission vom 6. November 2019, denen ein Unterrichtsbesuch und Gespräche eines Experten mit der Heilpädagogin der Einführungsklasse, der Lehrperson der ersten Regelklasse, der Teamteaching-Lehrerin, der Schulpsychologin und den Eltern von M.___ zugrunde lagen, und die Stellungnahme der Eltern vom 4. Dezember 2019 wies der Erziehungsrat den Rekurs am 20. Februar 2020 ab. Den unentgeltlichen Rechtsbeistand entschädigte er ausseramtlich mit CHF 1'600 zuzüglich CHF 64 pauschale Barauslagen und Mehrwertsteuer. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen.



D.

M.__ und dessen Eltern R.__ und S.__ (Beschwerdeführer) erhoben gegen den am 24. Februar 2020 versandten Entscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 9. März 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid des Regierungsrates (richtig: Erziehungsrates) aufzuheben und M.__ unter Anordnung ergänzender schulunterstützender Massnahmen, insbesondere Zuweisung an das "Lernatelier Schweiz" für acht Wochenstunden mit Kostenübernahme durch den Kanton, in der Regelklasse zu belassen. Die Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverteidigung im Rekursverfahren sei auf CHF 5'412 zuzüglich CHF 287.20 Auslagen und Mehrwertsteuer festzulegen. Zudem sei den Beschwerdeführern für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung zu gewähren.

Mit Vernehmlassungen vom 26. März 2020 und vom 31. März 2020 beantragen die Vorinstanz und das Departement Bildung und Sport der Politischen Gemeinde Y.__ (Beschwerdegegnerin) unter Verweis auf den angefochtenen Entscheid vom 20. Februar 2020 die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge. Die Beschwerdeführer nahmen dazu am 17. April 2020 Stellung. Auf gerichtliche Aufforderung hin reichten die Beschwerdeführer am 28. April 2020 einen Zwischenbericht des "Lernatelier Schweiz" mit gleichem Datum und die Beschwerdegegnerin am 5. Mai 2020 eine vom 30. April 2020 datierte Einschätzung der schulischen Situation von M.__ in der ersten Regelklasse durch die Klassenlehrerin ein. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich am 13. Mai 2020 zum Zwischenbericht des Lernateliers, die Beschwerdeführer am 15. Mai 2020 zur Einschätzung der Klassenlehrerin. Die Vorinstanz verzichtete am 19. Mai 2020 auf eine Stellungnahme. Die Beschwerdeführer äusserten sich abschliessend am 8. Juni 2020.

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

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). M.__ und seine Eltern, deren Begehren, M.__ sei nicht der Heilpädagogischen Schule, sondern der ersten 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 24. Februar 2020 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 9. März 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 grundsätzlich einzutreten (vgl. allerdings nachfolgend Erwägung 5).

2. Sistierung

Die Beschwerdeführer beantragten am 17. April 2020 die Sistierung des Beschwerdeverfahrens mit der Begründung, aufgrund der ausserordentlichen epidemiologischen Lage (Corona-Pandemie) habe der Bundesrat am 13. März 2020 Präsenzveranstaltungen in Schulen, Hochschulen und übrigen Ausbildungsstätten – und damit auch in der Primarschule Y.__ und in der Heilpädagogischen Schule X.__ – untersagt. – Abgesehen davon, dass der Zuweisungsentscheid nicht von der epidemiologischen Lage und deren konkreter Bewältigung abhängt, fand der Unterricht in der Heilpädagogischen Schule X.__ seit 8. Juni 2020 bis zu den Sommerferien wieder täglich nach Stundenplan (inkl. Therapien und Wahlfächer) statt (vgl. www.ch). Entsprechendes gilt für den Unterricht an den Schulen der Stadt Y.__ (vgl. www.ch Verwaltung/Coronavirus/Informationen zu den Schulen). Damit sind die Gründe, welche nach Auffassung der Beschwerdeführer eine Sistierung des Beschwerdeverfahrens rechtfertigten, dahingefallen. Das Gesuch ist deshalb abzuweisen.

3. Sachverhaltsrügen

Die Beschwerdeführer rügen, die Vorinstanz habe den Sachverhalt in verschiedener Hinsicht unrichtig und unvollständig festgestellt. Der Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 1. März 2019 sei veraltet (dazu nachfolgend Erwägung 3.1), der Bericht des vorinstanzlichen Fachexperten fasse lediglich Feststellungen Dritter zusammen (dazu nachfolgend Erwägung 3.2), die Beurteilung hätte vor dem Entscheid aktualisiert werden müssen (dazu nachfolgend Erwägung 3.3) und den Eltern könne nicht eine "allgemeine Verweigerungshaltung" vorgeworfen werden (dazu nachfolgend Erwägung 3.4).

3.1. Veralteter Bericht vom 1. März 2019

Die Beschwerdeführer bringen vor, der Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 1. März 2019, auf den die Vorinstanz in erster Linie abstelle, decke höchstens das



St.Galler Gerichte

erste Semester der Einführungsklasse ab und berücksichtige lediglich die Erfahrungen, welche die Lehrpersonen bis zu diesem Zeitpunkt gemacht hätten. Der Bericht erwähne auch "deutliche Fortschritte" in persönlicher Hinsicht und spreche nicht von einer Sonderschulbedürftigkeit.

Dass der Schulpsychologische Dienst die Erfahrungen der Lehrpersonen längstens bis zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts berücksichtigen konnte, liegt in der Natur der Sache. Der Bericht wurde – wie unter dem Titel "Anmeldegrund und Fragestellung" ausdrücklich ausgeführt – "im Hinblick auf die Planung der weiteren Beschulung von M.____" – ab dem Schuljahr 2019/20 – in Auftrag gegeben (act. 8/8a/1-9). Mit Blick auf den Beginn des Schuljahres am 12. August 2019 erscheinen Untersuchung und Bericht auch nicht als verfrüht, zumal den Eltern dazu das rechtliche Gehör zu gewähren und bei einer Zuweisung in eine Sonderschule mit einem Rechtsmittelverfahren zu rechnen war. Damit war es den Eltern möglich, sich sowohl vor – am 14. Februar 2019 – als auch nach der Abfassung des Berichts – am 14. März 2019 – mündlich zu den Ergebnissen der Untersuchung und zu den Beurteilungen des Schulpsychologischen Dienstes und der Schulbehörde zu äussern. Insbesondere begründete der Bericht, weshalb die intensive Förderung von M.____ in einer Heilpädagogischen Schule als dringend notwendig erachtet wurde und er deshalb für vorläufig zwei Jahre einer Heilpädagogischen Schule zugewiesen werden sollte. Am 9. April 2019 wurde den Eltern auch noch die Gelegenheit gegeben, sich schriftlich zur vorgesehenen Zuweisung zu äussern. Die Eltern konnten sich damit über eine längere Zeit und ohne einen der Bedeutung der Frage unangemessenen Druck Gedanken zur schulischen Zukunft von M.____ machen. Dabei konnten sie einerseits die Ausführungen des Schulpsychologischen Dienstes, der Schulbehörden und der Lehrpersonen reflektieren. Andererseits hätten sie die Möglichkeit gehabt, M.____ rechtzeitig vor der Zuweisung ihrerseits pädiatrisch untersuchen zu lassen, so dass der Beschwerdegegnerin auch die entsprechende fachärztliche Beurteilung vorgelegen hätte. Die Beschwerdegegnerin verfügte am 23. Mai 2019 im Sinn des Antrags des Schulpsychologischen Dienstes. Trotz der frühzeitigen Einleitung der schulpsychologischen Abklärungen war es schliesslich nicht möglich, das Rekursverfahren noch vor Beginn des Schuljahres abzuschliessen. Damit kann daraus, dass der Schulpsychologische Dienst seine Untersuchungen rund ein halbes Jahr vor dem Beginn des Schuljahres 2019/20 durchführte, nicht geschlossen werden, die Vorinstanz habe auf einen unvollständigen Sachverhalt abgestellt.

Der Schulpsychologische Dienst verwendet zwar im Bericht vom 1. März 2019 den Begriff der "Sonderschulbedürftigkeit" nicht. Unter dem Titel "Bedarfseinschätzung,



Empfehlungen und Massnahmen" führt er aber aus, aufgrund der Untersuchungsergebnisse benötige M.____ einen schulischen Rahmen mit intensiver heilpädagogischer Förderung. Ein Übertritt in die erste Regelklasse könne zum jetzigen Zeitpunkt nicht unterstützt werden, weil er in diesem Rahmen einer Überforderung ausgesetzt würde und nicht im notwendigen Mass unterstützt und gefördert werden könnte. Er beantragte schliesslich der zuständigen Schulbehörde die "Sonderschulung in einer Heilpädagogischen Schule". Damit kann der Vorinstanz auch nicht vorgehalten werden, sie habe auf einen fehlerhaften Sachverhalt abgestellt.

Die Vorinstanz hat im Sachverhalt durchaus auch jene Bereiche erwähnt, in denen bei M.____ im Vergleich mit der schulpsychologischen Beurteilung vom Januar 2017 mehr oder weniger grosse Fortschritte verzeichnet wurden (vgl. insbesondere Seite 2 des angefochtenen Entscheides). Die Vorinstanz gab sodann auch wieder, aus welchen Einschätzungen der von ihnen selbst beigezogenen Fachpersonen die Eltern von M.____ ableiteten, der Zuweisungsentscheid der Beschwerdegegnerin sei falsch (vgl. insbesondere Seite 4 f. des angefochtenen Entscheides). Bei der rechtlichen Würdigung verwies die Vorinstanz auf diese Darlegungen, welche "die Überzeugungskraft der einhelligen Fachmeinungen nicht zu erschüttern" vermöchten (vgl. Seite 14 des angefochtenen Entscheides). Der Einwand, M.____ sei nicht geistig behindert, greife ins Leere, weil das Sonderschulangebot sich nicht nur an Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung richte, sondern auch an solche mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten. Die Vorinstanz hat bei ihrer Beurteilung auch die günstigen Entwicklungen M.____s berücksichtigt. Auch diesbezüglich ist sie nicht von einem unvollständigen Sachverhalt ausgegangen.

Die Sachverhaltsrüge erweist sich deshalb als unbegründet. Dass die schulpsychologische Untersuchung bereits im Februar 2019 durchgeführt wurde und deshalb spätere Entwicklungen nicht mehr berücksichtigen konnte, ist mit Blick auf das Zuweisungs- und ein allfälliges anschliessendes Rechtsmittelverfahren nicht zu beanstanden. Dass der Schulpsychologische Dienst die von ihm festgestellten Tatsachen als Sonderschulbedürftigkeit beurteilte, ist offenkundig. Die Vorinstanz hat den Sachverhalt – und damit auch die positiv vermerkten Entwicklungsschritte – umfassend dargestellt.

3.2. Fachbericht des vorinstanzlichen Fachexperten vom 6. November 2019

Die Beschwerdeführer machen geltend, der vorinstanzliche Fachexperte fasse lediglich die Feststellungen der Lehrpersonen aus den Vorjahren zusammen. Die Lehrpersonen der ersten Regelklasse hätten noch keine Angaben machen können oder wollen, da die



Erhebung kurz nach Beginn des Schuljahres erfolgt sei. Der Fachexperte habe M.___ nur gerade während zweier Stunden gesehen und dabei festgestellt, dass M.___ gewisse Aufgaben am schnellsten habe lösen können.

Es trifft zu, dass der vorinstanzliche Fachexperte M.___ nicht schulpsychologisch untersucht hat. Daraus kann indessen nicht geschlossen werden, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig abgeklärt. Die Aufgabe der Vorinstanz – und insbesondere ihres Fachexperten und ihrer Fachkommission – besteht vielmehr darin, das Ergebnis der Untersuchung durch den Schulpsychologischen Dienst anhand ihrer eigenen Erhebungen – Gespräche mit den Lehr- und anderen Betreuungspersonen und mit den Eltern – und unmittelbaren Feststellungen – Besuch des Unterrichts – sowie unter Berücksichtigung weiterer aktenkundiger Untersuchungsergebnisse mit Blick auf die umstrittene Zuweisungsverfügung zu überprüfen. Dieser Aufgabe ist der vorinstanzliche Fachexperte zusammen mit seiner Arbeitsgruppe umfassend nachgekommen (vgl. act. 8/20). Auch insoweit erweist sich die Rüge, die Vorinstanz habe auf einen unvollständigen Sachverhalt abgestellt, als unbegründet.

3.3. Fehlende aktuelle Untersuchung

Die Beschwerdeführer machen geltend, angesichts der Unterstützung und Förderung, welche M.___ in der Zwischenzeit erhalten habe, wäre es erforderlich gewesen, die Beurteilung nach angemessener Zeit zu aktualisieren. Der Zwischenbericht des "Lernateliers Schweiz" vom 12. November 2019 zeige auf, dass bereits wenige Förderstunden zu beachtlichen Erfolgen geführt hätten. Es wäre angezeigt gewesen, auch die Leiterin des Lernateliers anzuhören und von ihr einen Bericht einzuholen.

Das Schuljahr 2019/20 begann am 12. August 2019. Der vorinstanzliche Fachexperte wurde am 20. August 2019 mit der Bearbeitung der Angelegenheit betraut (act. 8/17). Bericht und Antrag der Fachkommission datieren vom 6. November 2019 (act. 8/20). Innerhalb dieser Zeitspanne besuchte der Experte M.___ im Unterricht, sprach mit den früheren und aktuellen Lehrpersonen von M.___, der Schulpsychologin und den Eltern von M.___ und hielt seine Feststellungen in einem Bericht fest. Die Leiterin des Lernateliers war am Gespräch des Experten mit den Eltern beteiligt (act. 8/20, Ziffern 1 und 6). Der Vorwurf der Beschwerdeführer, die Leiterin des Lernateliers sei nicht angehört worden, trifft deshalb nicht zu. Zudem lag der Vorinstanz im Zeitpunkt ihrer Entscheidung vom 20. Februar 2020 auch der Zwischenbericht des Lernateliers vom 12. November 2019 vor.

Allerdings ergibt sich aus den Akten in der Tat nicht, wann der vorinstanzliche Experte



seine Erhebungen machte. Zwischen der Beauftragung am 20. August 2019 und dem Entscheid vom 20. Februar 2020 verstrich ein halbes Jahr. Die Ausführungen der Beschwerdeführer, wonach die Gespräche mit den Lehrpersonen "wenige Wochen nach Schulbeginn" stattgefunden hätten (vgl. act. 8/24), blieb unwidersprochen. Selbst wenn die Abklärungen Ende Oktober oder anfangs November 2019 – die Empfehlung der Fachkommission datiert vom 6. November 2019 – erfolgten, blieb eine viermonatige Entwicklung von M. in der Regelklasse unberücksichtigt. Es lässt sich nicht ausschliessen, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bis 20. Februar 2020 in einer Weise veränderten, welche insbesondere eine aussagekräftigere Beurteilung der schulischen Zukunft von M. 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 haltlos. Allerdings haben sich die mitwirkungspflichtigen (Art. 58 in Verbindung mit Art. 12 VRP; VerwGE B 2012/237 vom 27. August 2013 E. 4.1; GVP 1993 Nr. 19; B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 14 zu Art. 12-13 VRP) Beschwerdeführer in ihrer abschliessenden Eingabe im Rekursverfahren vom 4. Dezember 2019 hinsichtlich der Feststellung des aktuellen Sachverhalts darauf beschränkt, den Zwischenbericht des Lernateliers vom 12. November 2019 einzureichen, der – wie die Beschwerdeführer selbst feststellen (Ziffer 7) – "lediglich in geringem Ausmass schulische Belange behandelt". Sie reichten weder eine aktuelle Beurteilung durch die Lehrpersonen von M. ein noch stellten sie einen entsprechenden Beweisantrag. Diese Feststellungen sind allerdings nicht entscheidungsrelevant, da das Gericht im vorliegenden Fall den Sachverhalt von Amtes wegen ergänzend abgeklärt hat (vgl. dazu nachfolgende E. 3.5 und 4.2).

3.4. Allgemeine Verweigerungshaltung der Beschwerdeführer

Die Beschwerdeführer machen geltend, es könne ihnen nicht eine "allgemeine Verweigerungshaltung" vorgeworfen werden. Sie hätten sich letztlich einzig gegen die Früherziehung durch den Heilpädagogischen Dienst gestellt.

Die Vorinstanz hat festgehalten, dass die Eltern einerseits eine heilpädagogische Früherziehung von M. abgelehnt und sich – zunächst – seiner Zuweisung in die Einführungsklasse widersetzt, andererseits später dann aber vorgebracht hätten, es seien nicht alle möglichen Therapien ausgeschöpft worden. Dass die Vorinstanz aus diesen Tatsachen auf "eine gewisse allgemeine Verweigerungshaltung" der Eltern



schluss, erscheint nicht als fehlerhafte Würdigung der festgestellten Tatsachen. Sie sind für die Beurteilung der Angelegenheit insofern von Bedeutung, als für den Erfolg der Beschulung von M.___ in der Regelklasse die Unterstützung der von der Schule vorgeschlagenen Massnahmen durch die Eltern unabdingbar ist. Auch diese Sachverhaltsrüge der Beschwerdeführer erweist sich damit als unbegründet.

3.5. Gerichtliche Ergänzung des Sachverhalts

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). Das Verwaltungsgericht hat deshalb den Sachverhalt ergänzt, indem es am 21. April 2020 je einen Bericht der Beschwerdegegnerin und des "Lernateliers" über die aktuelle Situation von M.___ einholte (act. 13). Auf die Inhalte dieser Berichte, den Zwischenbericht des Lernateliers vom 28. April 2020 sowie die Einschätzung der schulischen Situation vom 30. April 2020, wird in der rechtlichen Würdigung eingegangen.

4. Rechtsverletzungen

4.1. Rechtsgrundlagen

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 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 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 hinaus gehendes 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 (sGS 213.1, VSG; 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^{bis} 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 Penspool 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.).

Das kantonale *Sonderpädagogik-Konzept*, welches gemäss Art. 37 Abs. 1 VSG die Grundsätze des Volksschulgesetzes zu den sonderpädagogischen Massnahmen umsetzt (vgl. www.sg.ch, Bildungsdepartement/Amt für Volksschule/Sonderpädagogik/Sonderpädagogik-Konzept) hält fest, dass für die Wahl des Hauptförderorts – Regel- oder Sonderschule – das Wohl und die Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes oder



St.Galler Gerichte

Jugendlichen unter Berücksichtigung des schulischen Umfeldes und der Schulorganisation ausschlaggebend sind. Die Wahl erfolgt nach sorgfältiger Einschätzung der Entwicklungs- und Bildungsziele.

4.2. Würdigung

4.2.1. Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 1. März 2019

Ausgangspunkt der Beurteilung ist der Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 1. März 2019 (act. 8/8a/1-9). Ein erheblicher Teil der darin getroffenen Feststellungen hinsichtlich seiner praktischen Fähigkeiten ist aufgrund des Umstandes, dass sich M. __ seither weiterentwickelt hat, zweifellos überholt. Indessen haben sich darin enthaltene allgemeine Einschätzungen wie eine deutlich unterdurchschnittliche intellektuelle Leistungsfähigkeit, ein erheblicher Rückstand in den sprachlichen Kompetenzen und in den motorischen Fähigkeiten im Vergleich zur Altersgruppe sowie das Erfordernis einer intensiven heilpädagogischen Begleitung einerseits bereits früher namentlich im Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 13. Februar 2017 (act. 8/8a/1-2) und in den Beobachtungen der Kindergartenlehrpersonen von September 2016 bis Mai 2018 (act. 8/8a/1-5 bis 1-8) abgezeichnet und andererseits in der weiteren schulischen Entwicklung von M. __ – wie sie im Folgenden nachgezeichnet wird – bestätigt.

4.2.2. Bericht der vorinstanzlichen Arbeitsgruppe vom 6. November 2019

Die *Schulpsychologin* hat ihre schriftlich festgehaltenen Feststellungen – kein Erkennen von Zusammenhängen und Verknüpfen von Dingen, Rückstand in der emotionalen und in der sprachlichen Entwicklung, eingeschränktes räumliches Vorstellungsvermögen, deutlich unterdurchschnittlicher IQ – gegenüber dem vorinstanzlichen Fachexperten mündlich bestätigt.

Die *Schulische Heilpädagogin*, die M. __ sowohl in seinen beiden Kindergartenjahren als auch in der Einführungsklasse bis zum Ende des Schuljahres 2018/2019 begleitet hatte, hielt gegenüber dem vorinstanzlichen Fachexperten fest, Aufgaben hätten M. __ oft nochmals individuell erklärt werden müssen. Vor allem im 1:1-Unterricht habe er willig gearbeitet. Es sei ihm aber selten gelungen, selbständig Lösungen zu finden. Repetitive Aufgaben habe er oft erst beim fünften, sechsten Mal geschafft. Einfachere Abläufe habe er auswendig gelernt und dann wiedergeben. Wörter habe er sehr schön abgeschrieben und verstehe die Mundbilder weitgehend. M. __s Sprachverständnis sei aber rudimentär geblieben. Bei Regelspielen sei ihm das Verständnis für Spielregeln weitgehend abgegangen. Motorisch sei er sehr eingeschränkt gewesen. Die *Schulische*



Heilpädagogin und die Lehrperson der ersten Einführungsklasse stimmten darin überein, dass M.___ in der Regelklasse nicht die gezielte Förderung bekommen könne, die er unbedingt brauche.

Beim *Besuch in der ersten Regelklasse* stellte der vorinstanzliche Fachexperte fest, dass M.___ beim Wortbild-Lotto zwar als Erster drei richtige Wortbilder lese, sie aber nicht zu einem Wort zusammenfügen könne. Automatisiertes und mehrfach Geübtes könne er abrufen, abstraktes Zusammenführen und Zusammenfassen gelinge ihm nicht. Er sei körperlich ungeschickig und werde von den anderen Knaben offensichtlich gepiesackt. Niemand wolle mit ihm in Zweierkolonne Hand in Hand aus dem Klassenzimmer gehen. Die Klassenlehrerin der ersten Regelklasse hielt fest, die erste Klasse werde für M.___ eine sehr grosse Herausforderung. Die Teamteaching-Lehrerin in der ersten Regelklasse wies auf den grossen Förderbedarf von M.___ hin.

4.2.3. Bericht aus der ersten Regelklasse vom 30. April 2020

Die Klassenlehrerin hält fest, die in der Einführungsklasse automatisierten Inhalte und wohl die Übungen in der externen Nachhilfe hätten M.___ geholfen, sich im ersten Semester der ersten Klasse zurechtzufinden. Um Neues dazuzulernen, sei dies in mathematischen, sprachlichen, musischen, sozialen oder organisatorischen Bereichen, brauche er im Vergleich zu seinen Mitschülern und Mitschülerinnen deutlich mehr Zeit, Übung, Unterstützung und Begleitung. Seit Beginn des zweiten Semesters seien nur sehr langsame Fortschritte festzustellen. Er könne *dem Tempo der Klasse zunehmend weniger folgen*. Die Verknüpfung gelernter Inhalte, das Erfassen des Inhaltes kurzer Texte und beim Schreiben das Zusammenfassen einzelner Buchstaben zu lautgetreuen Wörtern und schliesslich zu kurzen Sätzen, bereiteten M.___ grosse Schwierigkeiten. Gleichbleibende und routinemässige Unterrichtsabläufe seien wichtig und unterstützten ihn. Selbstorganisation, Planung, Merkfähigkeit, das Finden eigener Lösungsstrategien, Verknüpfungen oder Erkennen von Gesetzmässigkeiten seien für ihn ohne Begleitung durch die Lehrperson kaum möglich. Der sprachliche Ausdruck habe sich trotz zusätzlichen Deutschunterrichts bis jetzt nicht merklich weiterentwickelt. Sein Wortschatz sei klein, die Satzstellung sowohl mündlich als auch schriftlich oft fehlerhaft. Gross- und Kleinbuchstaben könne er lesen, diese aber beim Schreiben nicht umsetzen. Einfache, kurze Wörter könne er lautgetreu schreiben. Im Rahmen einzelner Wörter sei die Merkfähigkeit gegeben. Bei längeren Wörtern und Sätzen stosse M.___ an seine Grenzen. Im Kindergarten und in der Einführungsklasse geübte mathematische Grundlagen – Sortieren, Reihen bilden, Mengen erfassen, grösser/kleiner, weniger/mehr – habe M.___ im ersten Semester der ersten Klasse gut erarbeitet.



können. Das Operieren im Zahlenraum bis 20 (plus/minus) gelinge ihm gut, wenn er gleichartige Aufgaben seriell lösen könne. M.__ habe noch keine konkrete Zahlvorstellung und damit "die Gesetzmässigkeiten bei den Stellenwerten aufgebaut". Flexibles Rechnen finde noch nicht statt. Dies zeige sich, wenn Aufgabenstellungen verändert würden oder Lösungsstrategien nicht vorgegeben seien. Könne M.__ diese nicht auswendig lösen, stehe er an oder suche die Lösung zählend zu finden. M.__ brauche einen ruhigen Platz zum Arbeiten, da er sich schnell ablenken lasse, und häufig eine enge Begleitung und Unterstützung durch die Lehrpersonen, weil er inhaltlich an Grenzen stosse und sich nach Hilfe umsehe. Kurze einfache Aufträge könne er selbständig ausführen (vgl. act. 17).

4.2.4. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass M.__ für die Erzielung schulischer Fortschritte auf eine umfassende individuelle Betreuung und Unterstützung angewiesen ist. Die intensive heilpädagogische Begleitung (vgl. Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 13. Februar 2017; act. 8/8a/1-2) – allerdings ohne die empfohlene heilpädagogische Frühförderung im Sinn von Art. 34^{bis} Abs. 2 Ingress und lit. a Satz 2 VSG (Heilpädagogische Früherziehung im Kindergarten) – und der Zusatzunterricht in Deutsch (vgl. Notizen der Kindergartenlehrperson für das Elterngespräch im November 2017, act. 8/8a/1-5) in den beiden Kindergartenjahren, der Besuch der Einführungsklasse und die zusätzliche Unterstützung im "Lernatelier Schweiz" haben zwar dazu geführt, dass M.__ sich im ersten Semester der ersten Regelklasse zurechtfinden konnte. Das zeigt sich zum Beispiel in der – von den Beschwerdeführern in den Vordergrund gerückten – Beobachtung des vorinstanzlichen Fachexperten, dass M.__ im Wortbild-Lotto als erster drei richtige Wortbilder liest. Im zweiten Semester der ersten Regelklasse bestätigte sich allerdings, dass M.__ zwar durchaus in verschiedenen Bereichen unterschiedlich schnell Fortschritte erzielen kann, jedoch das Lerntempo in einer Regelklasse seinen Bedürfnissen selbst mit der möglichen vielfältigen Unterstützung nicht gerecht wird. Die in den Berichten des schulpsychologischen Dienstes vom 13. Februar 2017 und vom 1. März 2019 festgestellten Einschränkungen, die M.__ in seiner Entwicklung hemmen, treffen in der Regelklasse auf in allen Schulbereichen stetig steigende Anforderungen. Da die Sprache Grundlage für die weitere schulische Entwicklung ist, wird sich M.__s anhaltender Rückstand in der Sprachentwicklung zunehmend auch auf die weiteren Fächer auswirken. Der Aufwand für seine individuelle Unterstützung wird sowohl in der Schule als auch – wie von den Beschwerdeführern vorgeschlagen – im "Lernatelier Schweiz" zunehmen. Ob die Zuweisung von M.__ zu einer Sonderschule sich allerdings



St.Galler Gerichte

allein mit den Bedenken der Teamteaching-Lehrerin rechtfertigen könnte, ihre wöchentlich sechs Lektionen reichten nicht aus, M.__ und die anderen Schülerinnen und Schüler ausgewogen betreuen zu können, kann unter diesen Umständen offenbleiben.

4.2.5. Einwendungen der Beschwerdeführer: pädiatrische Begutachtungen

Die beiden pädiatrischen Untersuchungsberichte, welche die Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren vorlegten, lassen die vorinstanzliche Beurteilung nicht als fehlerhaft erscheinen. Der Pädiater, der M.__ am 25. Mai 2019 untersuchte, bezeichnet seinen Bericht (act. 8/1a/2) ausdrücklich nicht als Gutachten. Er stellt zwar eine Grundintelligenz im Durchschnittsbereich fest, legt aber auch dar, dass M.__ selbst bei hoher Zuwendung Zeit und Geduld brauche, um seine Leistungen darstellen zu können. Er kommt zum Schluss, dass aus der Sicht des zürcherischen Schulsystems eine – im Kanton St. Gallen nicht vorgesehene (vgl. E. 3b und 4c des angefochtenen Entscheides) – integrative Sonderschulung in der Regelklasse als erste Wahl vorgeschlagen würde. Auch er hält aber fest, integrative Förderstunden reichten für Kinder wie M.__ nicht aus.

Die Pädiatrie des Ostschweizer Kinderspitals diagnostiziert im Bericht vom 23. Mai 2019 (act. 8/1a/3) – neben einer Adipositas – eine kombinierte Entwicklungsverzögerung mit Beeinträchtigung der Kognition, Sprache und Grobmotorik. Unauffällig erschienen M.__s Sozialverhalten, altersentsprechend seine nonverbalen Leistungen und im untersten Altersnormbereich liegend seine feinmotorische Entwicklung. Die im Vergleich mit der schulpsychologischen Untersuchung besseren Resultate bei der kognitiven Testung waren für eine abschliessende Beurteilung nicht verwertbar, weil derselbe Test durchgeführt wurde. Auch sie zeigten indessen eine verzögerte kognitive Entwicklung und eine auditive Merkfähigkeitsschwäche. Festgestellt wurden schliesslich auch eine verzögerte grobmotorische Entwicklung und eine expressive und rezepptive Sprachentwicklungsverzögerung. Der Untersuchungsbericht kommt hinsichtlich der Beschulung zum Schluss, M.__ sei in einer kleinen Gruppe mit intensiver individueller Förderung am besten aufgehoben.

4.2.6.

Einwendungen der Beschwerdeführer: Zwischenbericht des "Lernatelier Schweiz"

Das Lernatelier hat seit November 2019 "den Fokus ein wenig mehr zu den schulischen Kompetenzen hin verschoben", nachdem M.__ seit Ende 2019 in den Karateunterricht geht. Es werden Verbesserungen hinsichtlich der Fein- und Grobmotorik sowie der



Selbständigkeit dargestellt. Im Zusammenhang mit den schulischen Kompetenzen hält das Lernatelier fest, es könne "über die Fehlerquelle" "bei diesen Aufgaben keine Aussage machen". Beim Rechnen erkenne M.___ vermehrt einzelne Muster und könne diese bisweilen recht gut anwenden. Bisweilen brauche er etwas mehr Inputs oder zusätzliche Erklärungen. M.___ lese flüssig. Weil der Wortschatz nicht wunschgemäss wachse, stosse er aber vor allem bei der Bedeutung der Worte an seine Grenzen und mache beim Erzählen nur langsame Fortschritte. Das "Lernatelier" geht davon aus, "eine Verbesserung" sei "möglich". Nachvollziehbar sind für das "Lernatelier" die Bemerkungen bezüglich der leicht verzögerten oder verlangsamten Entwicklung von M.___, die aber mindestens in einigen Bereichen als "nun etwas geringer" eingeschätzt werden. Fortschritte seien klar ersichtlich "und dies mit einem minimalen Aufwand". Je länger je weniger nachvollziehbar sei das Verdikt "geistige Behinderung".

Im Bericht werden allerdings die für M.___ zweifellos wichtigen und erfreulichen Entwicklungsschritte nicht in Bezug zu einer ungefähr altersgerechten Entwicklung gesetzt. Aus dem Bericht kann deshalb nicht geschlossen werden, M.___ habe die Entwicklungsrückstände gegenüber gleichaltrigen Kindern, die sich auch weiterentwickeln, verkleinern können. Die Zuweisung an eine Heilpädagogische Schule bedeutet nicht, dass der Betroffene als "geistig behindert" bezeichnet werden müsste. Zwar wird auf dem Formular "Kostengutsprache für Sonderschulung im Kanton St. Gallen während der Schulpflicht" nach der Art der Behinderung gefragt. Der Begriff der "geistigen Behinderung" ist aber dem Volksschulgesetz fremd. Ausschlaggebend für die Zuweisung in eine Sonderschule ist allein, ob der besondere Bildungsbedarfs eines Kindes ein Ausmass erreicht, welchem in der Regelschule auch mit den zur Verfügung stehenden unterstützenden sonderpädagogischen Massnahmen nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann.

4.2.7. Einwendungen der Beschwerdeführer: Förderung im "Lernatelier Schweiz"

Die Beschwerdeführer gehen davon aus, M.___ wäre es möglich, die Regelschule zu besuchen, wenn er nur genügend Unterstützung insbesondere mit einer zeitlich ausgedehnten Förderung im "Lernatelier Schweiz" erführe. Diese Haltung der Eltern und ihre Überzeugung, damit würde dem Kindeswohl von M.___ am besten Rechnung getragen, ist zwar einfühlbar. Allerdings ist für das Wohlbefinden von M.___ auch von Bedeutung, in welchem Ausmass sein Leben als Schüler in der Regelklasse beschwerlich wird.

Da die Regelschule auf seine besonderen Bedürfnisse nur beschränkt eingehen kann,



würde er in der Regelklasse immer wieder in mehr oder weniger gravierendem Mass erfahren müssen, dass er – mehr als andere – Fortschritte mit grossem, seine ganze Leistungsfähigkeit voll beanspruchendem oder gar übersteigendem Aufwand und Einsatz erringen muss. Zwar ist nicht zu verkennen, dass der Wechsel an die Heilpädagogische Schule X.__ für die Eltern, die sich für M.__ eine reguläre schulische Laufbahn wünschen, und für M.__ selbst, der das gewohnte schulische Umfeld verlassen muss, zunächst schmerzhaft sein wird. Indessen wird es ihm – anders als in der Regelklasse – möglich werden, mehr Erfolg und weniger Misserfolg zu erleben, da in der Heilpädagogischen Schule auf seine Schwächen, aber auch auf seine Stärken wesentlich besser eingegangen werden kann. Er wird sich in einem schulischen Umfeld bewegen, das sich spezifisch seinen Entwicklungsrückständen annehmen und damit bei entsprechenden persönlichen Voraussetzungen M.__s einen schnelleren Anschluss an eine altersgerechte Entwicklung ermöglichen kann, als dies in der Regelschule der Fall wäre. Ziel der Sonderschulung ist denn auch die bestmögliche Vorbereitung auf die beziehungsweise die Rückversetzung in die Regelschule durch zielorientierte Förderung (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 418). Die Beschulung in einer Sonderschule wird deshalb – wie dies auch bei M.__ der Fall ist – jeweils nur für einen befristeten Zeitraum verfügt (vgl. Art. 35 Abs. 3 VSG).

Die zeitliche Beanspruchung M.__s aus der Nutzung sämtlicher in der Regelschule möglicher sonderpädagogischer Massnahmen und den von den Beschwerdeführern beantragten wöchentlich acht Stunden im "Lernatelier" würde zusammen mit dem für ihn mindestens ebenso wichtigen Karateunterricht ein Ausmass erreichen, das seiner Entwicklung insgesamt nicht nur förderlich wäre.

4.2.8. Einwendungen der Beschwerdeführer: Sprachheilschule

Die Beschwerdeführer sind schliesslich der Auffassung, M.__ sei – wenn er nicht die Regelschule besuchen könne – einer Sprachheilschule zuzuweisen. Diese Sicht ist insoweit verständlich, als sowohl gemäss dem Bericht des Schulpsychologischen Dienstes vom 1. März 2019 als auch gemäss der Beurteilung der aktuellen schulischen Situation von M.__ durch die Klassenlehrerin die Entwicklungsdefizite vor allem auch in der Sprachentwicklung auszumachen sind.

Allerdings ergibt sich aus den Einschätzungen durch den Schulpsychologischen Dienst und M.__s Lehr- und Betreuungspersonen, dass sich die Schwierigkeiten nicht allein auf die sprachliche Entwicklung beschränken. Selbständiges Arbeiten ist ihm oft nicht möglich. Er braucht einen ruhigen Platz zum Arbeiten. Weil es ihm schwerfällt, seine



eigenen Fähigkeiten einzuschätzen, überschätzt er sich oft. Gelingt ihm eine Aufgabe nicht, scheint er unberührt. Er lässt sich nicht verunsichern und handelt auch in der Folge nach seiner Einschätzung. Selbstorganisation, Planung, Merkfähigkeit, das Finden eigener Lösungsstrategien, das Bilden von Verknüpfungen oder Erkennen von Gesetzmässigkeiten sind ihm ohne Begleitung durch die Lehrperson kaum möglich. Deshalb fällt es ihm auch im mathematischen Bereich schwer, bei veränderten Aufgabenstellungen Lösungsstrategien zu finden. Die im Vergleich mit einer Sprachheilschule vielfältigeren Unterstützungsmöglichkeiten in der Heilpädagogischen Schule werden den breiten Bildungs- und Förderungsbedürfnissen von M.__ wesentlich besser gerecht.

4.2.9. Befragung der Beschwerdeführer

In der Beschwerde wird die Befragung der Eltern – nicht aber von M.__ – beantragt. Abgesehen davon, dass die Eltern M.__s Entwicklungsstand, so wie sie ihn wahrnehmen, auch schriftlich darstellen können und es auch ausführlich getan haben, ist davon auszugehen, dass aus ihrer Sicht – was verständlich ist – vor allem die günstigen Entwicklungen im Vordergrund stehen. Ihre Ausführungen wären deshalb wenig geeignet, die für den Zuweisungsentscheid wesentlich aussagekräftigere Darstellung und Beurteilung von M.__s schulischer Situation durch den Schulpsychologischen Dienst, die Lehrpersonen und die Vorinstanz, die sich auf einen Bericht eines Fachexperten stützt, grundlegend in Frage zu stellen.

4.2.10. Entscheid in der Hauptsache

Zusammengefasst erweist sich die Beschwerde in der Hauptsache als unbegründet. Die Anträge Ziff. 1 und 2 der Beschwerdeführer sind demgemäss abzuweisen. Die Zuweisungsverfügung der Beschwerdegegnerin vom 23. Mai 2019 ist demzufolge zu bestätigen, zufolge Zeitablaufs allerdings ab Schuljahresbeginn 2020/21. Eine allfällige Beschwerde an das Bundesgericht hat keine aufschiebende Wirkung.

5. Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverteistandung im Rekursverfahren

Die Beschwerdeführer beanstanden die Höhe der ihrem Rechtsvertreter für das Rekursverfahren von der Vorinstanz zugesprochenen Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverteistandung. Gemäss Rubrum hat der Rechtsvertreter die Beschwerde einzig im Namen von M.__ und seinen Eltern R.__ und S.__ und nicht auch im eigenen Namen erhoben. Auch aus der Beschwerde selbst ergeben sich keine Hinweise dafür, dass der Rechtsvertreter das Begehren um eine höhere Entschädigung im Rahmen der unentgeltlichen Verbeistandung im eigenen Namen stellen würde. Vielmehr hat er die Beschwerde ausdrücklich "namens und im Auftrag der Beschwerdeführer" eingereicht.



Weil es sich bei der unentgeltlichen Rechtsverteiständung um ein öffentlich-rechtliches Verhältnis zwischen Staat und Rechtsvertreter handelt, das einen Honoraranspruch des Rechtsbeistandes gegenüber dem Staat begründet, steht der Anspruch dem amtlichen Rechtsbeistand selber und nicht der verbeiständeten Partei zu. Die verbeiständete Partei ist deshalb – grundsätzlich – nicht berechtigt, die amtliche Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistandes anzufechten. Auf deren Beschwerde kann deshalb nicht eingetreten werden (vgl. anstelle vieler BGer 8C_760/2016 vom 3. März 2017 E. 5 mit Hinweisen auf BGE 140 V 116 E. 4, 131 V 153 E. 1 und BGer 4A_382/2015 und 4A_404/2015 vom 4. Januar 2016 E. 2.1). Da die Partei, der die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist (vgl. Art. 99 Abs. 2 VRP in Verbindung mit Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung; Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO), kann sie indessen dann ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun (Art. 45 Abs. 1 VRP), wenn sie geltend macht, ihrem Rechtsvertreter sei eine zu hohe Entschädigung zugesprochen worden (vgl. e contrario BGer 5A_399 und 400/2016 vom 6. März 2017 E. 7.2, 8C_795/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 3.1; 5A_463/2010 vom 20. August 2010 E. 3, 5P.463/2005 vom 20. März 2006 E. 4.1, ähnlich BGer 4D_24/2014 vom 14. Oktober 2014 E. 4.3, 9C_520/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 2, 6B_325 vom 19. Mai 2015 E. 2.4). Eine solche Rüge ist nicht Gegenstand der Beschwerde. Vielmehr läuft das Begehren des unentgeltlichen Rechtsbeistandes, es sei ihm eine höhere Entschädigung zuzusprechen, den Interessen der Beschwerdeführer, die unter Umständen zur Nachzahlung verpflichtet sind, zuwider. Deshalb ist auf den Antrag Ziff. 3 der Beschwerdeführer zur Höhe der Entschädigung aus unentgeltlicher Rechtsverteiständung im Rekursverfahren nicht einzutreten.

Selbst wenn allerdings davon auszugehen wäre, der Rechtsvertreter habe die Beschwerde in diesem Punkt sinngemäss im eigenen Namen – er beantragt immerhin, die Entschädigung des Rechtsbeistands der Beschwerdeführer im Rekursverfahren sei zu erhöhen – erhoben (vgl. VerwGE B 2012/228 vom 2. Juli 2013 E. 6), erwiese sie sich als unbegründet, weil er – entgegen seiner Auffassung – von der Vorinstanz nicht zur Einreichung einer Kostennote hätte aufgefordert werden müssen (vgl. VerwGE B 2014/167 vom 27. Oktober 2015 E. 2.1 mit Hinweisen). Die Einreichung einer Kostennote für das Rekursverfahren zusammen mit der Beschwerde ist deshalb verspätet (vgl. Art. 61 Abs. 3 VRP). Reicht der unentgeltliche Rechtsbeistand nicht rechtzeitig eine Kostennote ein, nimmt er in Kauf, dass bei der Bemessung des Pauschalhonorars sein tatsächlicher Aufwand nicht mit in Betracht gezogen wird (vgl. VerwGE B 2012/228 vom 2. Juli 2013 E. 6, Frage der Verspätung offengelassen in



VerwGE B 2018/75 vom 21. März 2019 E. 4.6). Ob und in welcher Weise die Vorinstanz eine eingereichte Kostennote bei der Festlegung des Pauschalhonorars zu berücksichtigen hätte, wäre deshalb vorliegend nicht von Bedeutung. Abgesehen davon stellt der vom Rechtsvertreter betriebene Aufwand, wie er in der Honorarnote zum Ausdruck kommt, lediglich eines von verschiedenen Kriterien zur Bemessung des Pauschalhonorars dar (vgl. dazu aber VerwGE B 2018/75 vom 21. März 2019 E. 4.6 mit Hinweis unter anderem auf GVP 2015 Nr. 68; vgl. vor allem auch BGer 1C_58/2019 vom 31. Dezember 2019).

6.

Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführer (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Die Kosten gehen zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates. Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Dem Gesuch der Beschwerdeführer um unentgeltliche Rechtsverteidigung ist zu entsprechen und deren Rechtsvertreter, der für das Beschwerdeverfahren keine Honorarnote eingereicht hat, für die ausseramtlichen Kosten ermessensweise mit CHF 2'400 (80 Prozent von CHF 3'000) zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 120 (pauschal vier Prozent von CHF 3'000) jedoch – mangels entsprechenden (begründeten) Antrags – ohne Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 6, 19, 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, 28^{bis} und 29 Honorarordnung, sGS 963.75; Art. 31 Abs. 3 Anwaltsgesetz, sGS 963.70).

Demnach erkennt der Abteilungspräsident zu Recht:

Den Beschwerdeführern wird für das Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege gewährt und Rechtsanwalt lic. iur. Jean-Christophe Schai, 8001 Zürich, zum unentgeltlichen Rechtsbeistand bestellt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die amtlichen Kosten von CHF 2'000 werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie



gehen zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zulasten des Staates. Auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Der Staat entschädigt den unentgeltlichen Rechtsbeistand der Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'520 (ohne Mehrwertsteuer).