



Fall-Nr.: B 2016/7
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.06.2016
Entscheiddatum: 28.06.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.06.2016

Schulrecht, Besuch einer Sonderschule (Art. 35 VSG, sGS 213.1). Es liegt im Ermessen des Schulrates, wie eine sonderpädagogische Massnahme konkret ausgestaltet werden soll. Die vorgängige, gesetzlich vorgeschriebene schulpsychologische Abklärung soll die Frage erhellen, welche Schulungsform bzw. Art der Institution und Unterbringung den Bedürfnissen des Kindes am besten gerecht wird. Kommt ein privater Gutachter zu einem abweichenden Schluss, muss der Schulrat prüfen, ob die Auffassungen und Schlussfolgerungen des Schulpsychologischen Dienstes derart erschüttert werden, dass davon abzuweichen ist. Dies wurde im vorliegenden Fall zu Recht verneint. Den Vorinstanzen ist kein Ermessensfehler vorzuwerfen, wenn sie den Beschwerdeführer, der trotz der eingeleiteten umfassenden Massnahmen in der Regelschule nur geringe Lernfortschritte erzielte, einer heilpädagogischen Schule zuwies (Verwaltungsgericht, B 2016/7). Entscheid vom 28. Juni 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

gesetzlich vertreten durch B.Y. und C.Y.,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X., Schulrat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Sonderschulung für A.Y.

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.Y. wurde 2009 geboren und wohnt mit seiner Familie in X., wo er ab dem Schuljahr 2013/14 den Kindergarten hätte besuchen sollen. Nach einer ersten schulpsychologischen Untersuchung verfügte die örtliche Schulleitung den Aufschub seiner Einschulung in den Kindergarten um ein Jahr (vi-act. 5a/8). Der Schulpsychologe hatte am 30. April 2013 u.a. festgestellt, dass A.Y. von seinen Eltern überbehütet und verwöhnt werde und deshalb von vielen wichtigen Erfahrungen im Umgang mit Kindern, von der deutschen Sprache, die er folglich nur rudimentär kenne, sowie von Spiel, Gefahren, alltäglichen Gegenständen und Situationen ferngehalten werde. Im Beratungsgespräch habe er angesprochen, dass sich die Eltern in ihren Erziehungsbemühungen verändern müssten, ansonsten sei A.Y. auch im kommenden Schuljahr für den Eintritt in den Kindergarten nicht genügend vorbereitet (vi-act. 5a/9). Konkret empfahl er den Besuch einer Spielgruppe und eine Erziehungsberatung durch den Heilpädagogischen Dienst oder die Sozialpädagogische Familienbegleitung. Nach den Akten besteht für A.Y. überdies eine Erziehungsbeistandschaft.



St.Galler Gerichte

Im Mai und Juni 2014 wurde A.Y. logopädisch und – nachdem die Logopädin grosse Auffälligkeiten und einen sehr stark verzögerten Erwerb von Deutsch als Zweitsprache festgestellt und zudem eine allgemeine Entwicklungsverzögerung vermutet hatte – erneut schulpsychologisch abgeklärt (vi-act. 5a/6 und 7). Diese Untersuchung ergab Entwicklungsrückstände im kognitiven, sprachlichen und emotionalen Bereich sowie insgesamt deutlich unterdurchschnittliche nonverbale intellektuelle Fähigkeiten. Insbesondere im Bedürfnisaufschub, in der Regelbefolgung und in der Arbeitseinstellung bestehe grosser Entwicklungsbedarf. Trotz des gesamthaft grossen Entwicklungsrückstandes empfahl die Schulpsychologin ab dem Schuljahr 2014/15 den Besuch des Regelkindergartens, allerdings mit integriertem schulischem Förderunterricht (ISF) in der Kleingruppe. Der Schulleiter setzte diese Empfehlung um (Verfügung vom 18. August 2014 in vi-act. 5a/5). Zusätzlich erhielt A.Y. im Verlauf des ersten Kindergartenjahres heilpädagogische Früherziehung von wöchentlich zwei Stunden (vi-act. 5a/4) und Deutschunterricht für Kinder mit Migrationshintergrund (vi-act. 5a/3).

Am 19. Mai 2015 fand erneut eine schulpsychologische Standortbestimmung statt. Anlässlich der durchgeführten Testreihen ergaben sich wiederum im Verhältnis zum Altersdurchschnitt deutlich unterdurchschnittliche nonverbale intellektuelle Fähigkeiten. Schlussfolgerungen zu ziehen und namentlich komplexere Zusammenhänge zu erkennen, falle A.Y. schwer, auch sei die Verarbeitungsgeschwindigkeit tief. Im sprachlichen Denken lägen die Leistungen drei Standardabweichungen unterhalb des Altersdurchschnitts, was unter anderem auf seinen geringen Wortschatz zurückzuführen sei. Dieser sei weit unterdurchschnittlich, weshalb es A.Y. schwerfalle, sprachliche Informationen zu verstehen und sich mit Worten auszudrücken. Auch im Umgang mit Zahlen (mathematisch logisches Denken) zeige A.Y. weit unterdurchschnittliche Leistungen. Zurückgeblieben erscheine schliesslich auch die motorische Entwicklung, was sich in der unsicheren Stiftführung und beim Treppensteigen bemerkbar mache. Die weit unterdurchschnittlichen nonverbalen Leistungen seien im Rahmen einer Heilpädagogischen Schule (HPS) adäquat beschulbar. Die Zusammenarbeit mit den Eltern sei schwierig und deren Unterstützung oft nicht spürbar; beispielsweise würden die Hausaufgaben im Deutschunterricht selten gemacht. Bei der Arbeitsausführung bedürfe er 1:1-Betreuung. Im grossen Klassenverband könne er hingegen wenig aufnehmen. Er benötige deshalb einen



St.Galler Gerichte

kleinen Klassenverband, viel Einzelbetreuung und Schulstrukturen, die seinen Bedürfnissen entsprechen würden. Im Regelkindergarten könne er nicht hinreichend gefördert werden, weshalb die Beschulung in einer HPS ab Schuljahr 2015/16 beantragt werde (act. 5a/2). Gestützt auf diesen Antrag verfügte der Schulrat der politischen Gemeinde X. am 16. Juni 2015 für A.Y. die externe Sonderschulung in der HPS X. ab Schuljahr 2015/16 (vi-act. 5a/1).

B. Gegen diese Verfügung liessen A.Y.s Eltern, B.Y. und C.Y., durch ihren Vertreter Rekurs beim Erziehungsrat erheben. Sie machten im wesentlichen geltend, der vom SPD festgestellte Sachverhalt sei ungenügend abgeklärt und entspreche nicht den Tatsachen (vi-act. 1). Zum Beweis reichten sie während des Rekursverfahrens drei in Serbien angefertigte kinderärztliche und -psychologische Gutachten ein (vi-act. 8). Der Erziehungsrat betraute ein Mitglied der vorbereitenden Arbeitsgruppe für Rekursentscheide mit weiteren Sachverhaltsabklärungen (vgl. vi-act. 7 und 9) und wies den Rekurs schliesslich mit Entscheid vom 16. Dezember 2015 ab.

C. Gegen den Rekursentscheid erhoben B.Y. und C.Y. mit Eingabe vom 10. Januar 2016 für ihren Sohn A.Y. (Beschwerdeführer) Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Sie beantragten sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, sodass A.Y. weiterhin den Regelkindergarten oder eventuell eine Kleinklasse besuchen könne; unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Gerügt wird im wesentlichen, der Erziehungsrat (Vorinstanz) habe A.Y. zu Unrecht nicht erneut begutachten lassen. Die Vorinstanz beantragte am 17. Februar 2016 Abweisung der Beschwerde (act. 6). Der Schulrat verzichtete für die politische Gemeinde X. (Beschwerdegegnerin) auf eine Stellungnahme (act. 9). Am 24. Februar 2016 reichte der Beschwerdeführer einen Kurzbericht der Psychologin Dr. R.S. ein (act. 11 und 12).

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



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, der Adressat des angefochtenen Entscheides und von diesem unmittelbar in seinen schutzwürdigen Interessen betroffen ist, ist zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Als seine gemeinsamen gesetzlichen Vertreter (vgl. Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB) sind die Eltern zur Ergreifung des Rechtsmittels sowohl in eigenem als auch im Namen des Beschwerdeführers grundsätzlich legitimiert (BGer 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 1.2; VerwGE B 2014/247 vom 30. Juni 2015 E. 1.2 und B 2014/113 vom 27. November 2015 E. 1, www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerde wurde rechtzeitig erhoben und entspricht den Anforderungen in inhaltlicher und formeller Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistet einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Nach Art. 62 Abs. 1 und 2 BV sorgen hierfür die Kantone. Die aufgrund von Art. 19 BV garantierte «ausreichende» Grundschulung muss für den Einzelnen angemessen und geeignet sein bzw. genügen, um ihn auf ein selbstverantwortliches Leben im Alltag vorzubereiten. Aus der Verfassung ergibt sich mithin ein Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende unentgeltliche Grundschulausbildung an einer öffentlichen Schule. Wie andere soziale Grundrechte gewährleistet auch der Anspruch auf Grundschulunterricht nur einen Mindeststandard. Dieser umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein Mehr an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann daraus mit Blick auf das beschränkte staatliche Leistungsvermögen nicht abgeleitet werden. Mit anderen Worten ist der verfassungsmässige Anspruch auf ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht gleichbedeutend mit dem Anspruch auf die optimale bzw. geeignetste Schulung eines Kindes (zum Ganzen vgl.



z.B. BGE 138 I 162 E. 3 mit Hinweisen; BGer 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E. 4 f., in: ZBI 108/2007, S. 162; VerwGE B 2014/113 vom 27. November 2015 E. 2.1, www.gerichte.sg.ch). Der verfassungsrechtlich garantierte Anspruch wird verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes derart eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist, und wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten (BGE 119 Ia 178 E. 8a; 129 I 35 E. 7.3).

2.2. Neben dem Grundschulunterricht sorgen die Kantone auch für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Altersjahr (vgl. Art. 62 Abs. 3 BV). Ob es sich dabei um einen reinen Verfassungsauftrag handelt oder ob Art. 62 Abs. 3 BV ein einklagbares verfassungsmässiges Individualrecht auf ausreichende Sonderschulung begründet, ist umstritten. Die zu Art. 19 BV entwickelten und mitunter einschränkenden Grundsätze kommen dessen ungeachtet auch in Bezug auf die Sonderschulung zum Tragen (vgl. die weiterführenden Bemerkungen und Hinweise von P. Hänni, in: Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar BV, Basel 2015, N37 f. zu Art. 62 BV sowie Ehrenzeller, in: Ders./Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, N 36 ff. zu Art. 62 BV).

2.3. Massgebend für den Entscheid, welche (Sonder-)Schule in Frage kommt, ist vorab das Wohl des (behinderten) Kindes. Deshalb besteht beispielsweise kein Anspruch, ohne Rücksicht auf die Fähigkeiten eine Schule am Wohnort zu besuchen, wenn dort keine Sonderschulung möglich ist, die der Behinderung entspricht (BGE 130 I 352 E. 6.1.2 mit Hinweis auf C. Klein, La discrimination des personnes handicapées, Diss. Bern 2002, S. 56 ff.). Die Eltern spielen beim Entscheidungsprozess eine wichtige, rechtlich gesicherte Rolle, aber letztlich gehen ihre Rechte nicht dem offensichtlichen Wohl des Kindes vor (H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 467 f. mit Hinweis).

3.

3.1. Die kantonale Schulgesetzgebung konkretisiert diese verfassungsmässigen Ansprüche und Bildungsaufträge wie folgt: Das im Kanton wohnhafte Kind hat das Recht, jene öffentliche Schule oder anerkannte private Sonderschule zu besuchen, die



seinen Fähigkeiten entspricht und deren Anforderungen es erfüllt (Art. 51 des Volksschulgesetzes, sGS 213.1, VSG). Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, namentlich mit Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung, Behinderungen oder besonderen Begabungen werden durch sonderpädagogische Massnahmen unterstützt (Art. 34 Abs. 1 VSG). «Besonderer Bildungsbedarf» ist ein Oberbegriff, an den einzelfallbezogen sonderpädagogische Massnahmen geknüpft werden (vgl. Botschaft zum XIV. Nachtrag zum VSG, ABI 2013 308 ff., 398). Gemäss Art. 35 VSG orientieren sich sonderpädagogische Massnahmen am Bedarf der Kinder in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwandes von Schule und Kanton.

3.2. Einem Kind mit ausgewiesenem besonderem Bildungsbedarf steht eine ausgewiesene sonderpädagogische Massnahme zu (vgl. Art. 35 Abs. 2 VSG). Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf besuchen gemäss Art. 35bis Abs. 1 VSG die Regel- oder die Kleinklasse, wenn sie (kumulativ) vom Unterricht profitieren und das soziale Gefüge der Klasse wahrnehmen können (lit. a), der Besuch für die Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags geeignet, erforderlich und zumutbar ist (lit. b) und nicht überwiegende Interessen der Klasse oder des Umfeldes entgegen stehen (lit. c). Kinder, die diese Kriterien für die integrative Beschulung an der Regelschule nicht erfüllen, besuchen eine separate Sonderschule (Abs. 3). Es besteht weder ein verfassungs- noch ein bundes- oder kantonrechtlicher Anspruch, ein Kind mit ausgewiesener Sonderschulbedürftigkeit in einer Regelklasse zu beschulen (vgl. VerwGE B 2013/53 vom 12. Juni 2013 E. 3.1, www.gerichte.sg.ch).

3.3. Die Sonderpädagogik im Kanton St. Gallen ist nach dem Gesagten den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität verpflichtet. Die Volksschule erfüllt ihren Bildungsauftrag, indem sie sowohl integrierende als auch separierende Angebote vorsieht und diese nach dem Prinzip «so viel Integration wie möglich, so viel Separation wie nötig» situationsgerecht einsetzt. Die Umsetzung dieses Prinzips erfolgt unter Berücksichtigung und Abwägung der Interessen der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf einerseits sowie der übrigen Schülerinnen und Schüler und der Lehrpersonen andererseits (Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St. Gallen vom 18. März/4. Mai 2015, Teil «Überblick», Ziff. 3.1, www.schule.sg.ch). Das Sonderschulangebot richtet sich an Schülerinnen und Schüler



mit Behinderung (geistige Behinderung, Mehrfachbehinderung, Hör-, Seh- oder Körperbehinderung, Sprachentwicklungsverzögerung) oder mit schwerwiegenden Lern- und Verhaltensschwierigkeiten, die trotz sonderpädagogischen Massnahmen aus dem Grundangebot, individuellen Lernzielen und behinderungsspezifischer Beratung und Unterstützung dem Unterricht in der Regelschule nicht folgen können und/oder deren Behinderung die Platzierung in einer Sonderschule unumgänglich macht.

Sonderschulen sind spezialisierte Einrichtungen mit einem oder mehreren Förderschwerpunkten wie kognitiver Entwicklung, sozialer sowie psychisch-emotionaler Entwicklung, Sprachentwicklung, körperlicher bzw. motorischer Entwicklung, Hören und Sehen (Sonderpädagogik-Konzept, Teil «Sonderschule», a.a.O., Ziff. 3.1 f.).

3.4. Bevor der Schulrat den Besuch einer Kleinklasse oder einer Sonderschule verfügt, holt er das Gutachten der zentralen Abklärungsstelle (SPD) ein (vgl. Art. 36 und 36bis VSG und Botschaft, a.a.O., S. 400 f.). Das Gutachten des SPD an den Schulrat beinhaltet sämtliche für die Schule relevanten Angaben (Einschätzungen, Handlungsbedarf, Antrag). Der allfällige Bedarf für eine Sonderschulung wird mittels standardisiertem Abklärungsverfahren erhoben. Aufgrund der Einschätzung der Entwicklungs- und Bildungsziele sowie des Förderbedarfs werden ein Hauptförderort und allfällige unterstützende Massnahmen vorgeschlagen. Durch den Beizug des SPD wird sichergestellt, dass die Abklärung aus einer unabhängigen Perspektive und die Antragsstellung nach einheitlichen Standards erfolgen (vgl. Sonderpädagogik-Konzept, Teil «Regelschule», a.a.O., Ziff. 5.5.4).

3.5. Der Schulrat muss anordnen, wie eine sonderpädagogische Massnahme konkret auszugestalten ist. Die Wahl der Institution, die die Sonderschulung durchführen soll, liegt ebenso im Ermessen des Schulrates. Sein (Auswahl-)Ermessen hat er pflichtgemäss, d.h. unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Grundsätze, namentlich des Willkürverbots, der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit, auszuüben. Neben diesen Grundsätzen hat der Schulrat auch den Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten. Leitlinien bilden im konkreten Fall sowohl das Kindeswohl als auch die finanzielle Tragbarkeit (vgl. Art. 35 VSG). Die vorgängige und notwendige schulpsychologische Abklärung soll die Frage erhellen, welche Beschulungsform bzw. Art der Institution und Unterbringung den Bedürfnissen des



Kindes am besten gerecht wird. Da eine Behörde in Fachfragen praxisgemäss nur von der Auffassung des Gutachtens abweicht, wenn gewichtige, zuverlässig begründete Tatsachen oder Indizien dessen Überzeugungskraft ernsthaft erschüttern (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 616; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 146; vgl. auch nachfolgend E. 5.2), sind dessen Schlussfolgerungen und Anträge in der Regel wegweisend (VerwGE B 2015/296 vom 25. Mai 2016 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch).

4. Dem Verwaltungsgericht ist die Ermessenskontrolle im Beschwerdeverfahren verwehrt (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP e contrario). Es hat sich daher darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen, und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen über- bzw. unterschritten oder missbraucht hat. Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde Ermessen walten lässt, wo für dieses nach Gesetz kein Raum ist. Ermessensüberschreitung liegt vor, wo das Gesetz Ermessen einräumt und die Behörde dieses nicht wahrnimmt. Missbräuchlich wird das Ermessen ausgeübt, wenn sich die Behörde zwar an den Rahmen des ihr vom Gesetz eingeräumten Ermessens hält, dabei jedoch die bei der Ermessensausübung zu beachtenden verfassungsmässigen Grundsätze, insbesondere der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit oder des Verbots der Willkür, verletzt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 ff.).

5.

5.1. Für den Beschwerdeführer wird geltend gemacht, er sei normal entwickelt, spiele zu Hause und erfülle jede ihm von seinen Eltern erteilte Aufgabe. Den Weg in den Kindergarten bewältige er alleine. Er sei nur etwas unruhig, was für sein Alter normal sei. Er zähle in deutscher und in serbischer Sprache problemlos bis 100 und nicht nur, wie der SPD festgestellt habe, bis 13. Der SPD habe ihn nicht ausführlich untersucht und auch keinen Bericht seines Hausarztes eingeholt. In Serbien hätten eine Kinderpsychiaterin und ein Kinderarzt im Sommer 2015 festgestellt, dass der Beschwerdeführer die Regelschule besuchen könne. Deren Berichte seien von der Vorinstanz nicht berücksichtigt worden. Diese Auffassung wollen die Eltern des



Beschwerdeführers mit einem nachträglich eingereichten Kurzbericht der Psychologin Dr. R.S. untermauern, die am 18. Februar 2016 empfahl, der Knabe sei im Sommer 2016 in der Einführungsklasse einzuschulen (act. 12).

5.2. Die Vorbringen des Beschwerdeführers beschlagen die Beweiswürdigung der Vorinstanzen. Sowohl das nicht streitige als auch das streitige Verwaltungsverfahren ist vom Grundsatz der freien Beweiswürdigung beherrscht (Art. 21 Abs. 3 VRP), wonach die Bewertung der einzelnen Beweise nicht starren Regeln folgt. Die Gewichtung der einzelnen Beweismittel soll sich aus der inneren Qualität, d.h. aus der anzunehmenden Übereinstimmung mit der Wirklichkeit, ergeben und nicht durch äussere Eigenart. Mit Bezug auf Gutachten bedeutet dies, dass die Behörde auch an deren Ergebnisse grundsätzlich nicht gebunden ist. Allerdings muss sie praxismässig triftige Gründe im Sinne von gewichtigen, zuverlässig begründeten Tatsachen oder Indizien anführen, welche die Überzeugungskraft des Gutachtens ernsthaft erschüttern, um davon abzuweichen. Darunter fallen etwa innere Widersprüche, offensichtliche Lückenhaftigkeit oder irrtümliche tatsächliche Feststellungen. Widrigenfalls wäre die vorgenommene Beweiswürdigung willkürlich (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 616; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 146; Th. Weibel, in: Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 3. Aufl. 2016, N 7 zu Art. 187 ZPO; K. Plüss, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 147 zu § 7 VRG).

Ein Privatgutachten besitzt nicht den gleichen Rang wie ein von der Behörde nach vorgegebenem Verfahrensrecht eingeholtes Gutachten; ihm kommt lediglich der Beweiswert von Parteivorbringen zu. Expertisen, die von einer Partei eingeholt und in das Verfahren eingebracht werden, darf der Beweiswert indessen nicht schon deshalb abgesprochen werden, weil sie von einer Partei stammen. Von den Parteien eingereichte Berichte von Ärzten oder Therapeuten dürfen indessen unter Berücksichtigung der Erfahrungstatsache interpretiert werden, dass diese wegen ihrer auftragsrechtlichen Vertrauensstellung in Zweifelsfällen eher zu Gunsten ihres Patienten lauten. Für den Beweiswert eines solchen Berichts ist jedenfalls entscheidend, ob er für die streitigen Belange umfassend ist, auf allseitigen Untersuchungen beruht, in Kenntnis der Vorakten (Anamnese) abgegeben wurde, in der Beurteilung der



Zusammenhänge und der medizinischen Situation einleuchtet und die Schlussfolgerungen begründet sind (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 616 ff.; K. Plüss, in: Kommentar VRG, a.a.O., N 148 und 150 zu § 7 VRG; M. Donatsch, in: ebd., N 14 zu § 60 VRG, je mit Hinweisen.)

Kommt ein privater Gutachter zu einem anderen Schluss als ein behördlicher, muss die Behörde prüfen, ob die Auffassungen und Schlussfolgerungen des eigens angeordneten Gutachtens in den rechtserheblichen Fragen derart erschüttert werden, dass davon abzuweichen ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 618).

5.3. Die Vorinstanz hat in E. 4.d des angefochtenen Entscheids dargelegt, dass der Beschwerdeführer bislang insgesamt dreimal durch den SPD als gesetzliche neutrale Abklärungsstelle untersucht worden ist. Die entsprechenden Berichte wurden in Bst. A hiavor inhaltlich in den wesentlichen Zügen wiedergegeben. Im vorerst letzten Bericht vom 12. Juni 2015 fasste der SPD den bisherigen Verlauf zusammen und legte die Ergebnisse der schulpsychologischen Untersuchung (persönlicher Eindruck, Arbeitsverhalten, Sozialverhalten, intellektuelle Fähigkeiten, Wahrnehmungsleistungen und allgemeine Entwicklung) dar. Die Erhebungen über die rechtserheblichen Tatsachen erfolgten – wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat – gründlich und fanden durch Auseinandersetzung mit der konkreten schulischen Situation und den Beteiligten vor Ort statt. Der im Gutachten enthaltene Antrag für die weitere Beschulung ist nachvollziehbar und schlüssig begründet; er stützt sich seinerseits auf logisch nachvollziehbare Schlussfolgerungen.

5.4. Während des Rekursverfahrens besuchte zudem ein Mitglied der vorinstanzlichen Arbeitsgruppe für Rekursentscheide den Beschwerdeführer im Kindergarten und führte Gespräche mit seiner Lehrerin, der Schulischen Heilpädagogin, der Lehrperson für Deutsch für Kinder mit Migrationshintergrund, der Schulpsychologin, der Schulleitung, dem Schulrat und den Eltern (vgl. vi-act. 9). Der vorinstanzliche Entscheid stützt sich somit auch auf eigene, unmittelbare Wahrnehmungen und Beweiserhebungen. Bei seinem Unterrichtsbesuch stellte der Vertreter der Vorinstanz fest, dass der Beschwerdeführer gängige Tiere (z.B. Schildkröte und Frosch) nicht benennen konnte, kaum mit anderen Kindern sprach und versuchte, mit Geräuschen und Gebärden zu interagieren. Die Lehrpersonen



St.Galler Gerichte

berichteten, der Beschwerdeführer sei zwar willig und mache im Unterricht gut mit, brauche aber bei anspruchsvolleren Aufträgen eine erwachsene Person, die ihn durch die Arbeit führe. Trotz der zusätzlichen Unterstützung mache er (auch in der kleinen Gruppe) nur kleine Fortschritte. Nach wie vor habe er einen sehr kleinen Wortschatz, was die Kommunikation mit den anderen Kindern sehr erschwere. Von Seiten der Beschwerdegegnerin wurde berichtet, die Schule sei von Beginn weg bemüht gewesen, den Beschwerdeführer mit verschiedenen Massnahmen zu unterstützen (ISF, Deutsch für Kinder mit Migrationshintergrund). Der Antrag des SPD auf heilpädagogische Früherziehung sei umgehend bewilligt worden. Der Beschwerdeführer sei auf eine heilpädagogische Förderung in einer kleinen Gruppe angewiesen, was er im Regelkindergarten nicht erhalten könne.

Aufgrund seiner eigenen Beobachtungen im Unterricht und den Berichten der Lehrpersonen, der Vertreter der Beschwerdegegnerin und der Schulpsychologin empfahl das Mitglied der Arbeitsgruppe dem Erziehungsrat die Abweisung des Rekurses. Die aktuellen Aussagen der Lehrpersonen hätten die Befunde des SPD, dass Entwicklungsverzögerungen und ein deutlich unterdurchschnittliches intellektuelles Potential vorlägen, bestätigt. Der Beschwerdeführer erfülle die Anforderungen, die an Kinder seines Alters gestellt werden könnten, trotz der durch die Schule eingeleiteten, weitreichenden, angemessenen und verhältnismässigen Massnahmen nicht. Der Regelkindergarten werde A.Y.s besonderem Bildungsbedarf auf Dauer nicht gerecht, da er infolge seiner verminderten kognitiven Fähigkeiten im Allgemeinen und der Sprachproblematik im Speziellen permanent überfordert sei. Seine Beschulung an der HPS sei zur Sicherstellung eines ausreichenden Grundschulunterrichts notwendig. Die Sorge der Eltern, der Beschwerdeführer werde dadurch in seiner Entwicklung gehemmt, sei unbegründet, weil sich die HPS am jeweiligen Entwicklungsstand der Kinder orientiere und diese individuell gefördert würden. Bei guter Entwicklung sei die Rückschulung in eine Regelklasse möglich.

5.5.

5.5.1. Zu den vom Beschwerdeführer eingereichten Privatgutachten bzw. Arztberichten ist vorab folgendes festzuhalten: Die in Serbien tätigen Ärzte verfügten offensichtlich nicht über die relevanten Vorakten; die Anamnese wurde im Gegensatz



zu jener des SPD aufgrund von (unterschiedlichen) Berichten der Eltern vorgenommen. Prof. Dr. O. ging davon aus, er werde aufgesucht, weil der Beschwerdeführer unruhig sei (vgl. vi-act. 8a/1). Nach den Ausführungen von Dr. K.M. war die streitige Verfügung damit begründet worden, der Beschwerdeführer könne nicht auf mehr als 100 zählen, halte sich beim Treppensteigen am Geländer und sei leise in der Gruppe der Gleichaltrigen (vgl. vi-act. 8a/2). Die klinische Psychologin T.U. ging davon aus, dass der Beschwerdeführer im Kindergarten oft aufstehe und er die ihm erteilten Aufträge nicht abarbeiten könne (vgl. vi-act. 8a/3).

5.5.2. Prof. Dr. O. äusserte sich in seinem Bericht vom 28. Juli 2015 nach einer körperlichen Untersuchung vorwiegend zu neurologischen Befunden. Sodann führte er aus, das Kind sei kommunikativ, kooperativ, in seiner Achtsamkeit nicht gestört und nicht hyperaktiv; die mentalen Fähigkeiten seien altersentsprechend. Anzeichen für ADHD oder eine ähnliche Störung gebe es nicht. Die Aussagekraft dieses Berichts erscheint schon deshalb beschränkt, weil der Beschwerdeführer auch nach den Gutachten des SPD offensichtlich nicht an einer Aufmerksamkeitsstörung leidet und deshalb die Fragestellung bzw. Anamnese nicht zielführend war. Wie der Arzt die kognitiven Fähigkeiten des Beschwerdeführers abgeklärt hat, ergibt sich aus dem Bericht nicht direkt; es scheint aber, dass lediglich ein Gespräch mit dem Knaben stattgefunden hat (zum Ganzen vgl. vi-act. 8a/1).

5.5.3. Dr. K.M. untersuchte den Beschwerdeführer am 30. Juli 2015. Auch hierbei sind offensichtlich keine eigentlichen Tests durchgeführt worden. Der Bericht gibt lediglich den anlässlich der Konsultation gewonnenen persönlichen Eindruck der medizinischen Fachperson wieder. So heisst es z.B., der Knabe habe adäquat auf Fragen nach den Namen der Familienangehörigen und seinem besten Freund sowie seines Lieblingsspiels geantwortet. Im Bericht wird der Schluss gezogen, der Beschwerdeführer verfüge über ordentliche kognitive Kapazitäten, sei aber aufgrund der spezifischen Familienumstände überbeschützt und ungenügend psychomotorisch stimuliert worden, was sich in einem seinem biologischen und intellektuellen Potenzial nicht angemessenen Verhalten äussere. Dennoch diagnostizierte Dr. K.M. eine «kombinierte Entwicklungsstörung» (F83 nach der internationalen statistischen Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme ICD-10; deutscher Text abrufbar unter www.dimdi.de). Unter diesen Diagnoseschlüssel fällt laut



Definition nach ICD-10 eine Restkategorie von Störungen, bei denen eine gewisse Mischung von Entwicklungsstörungen des Sprechens und der Sprache, schulischer Fertigkeiten und motorischer Funktionen vorliegt, von denen jedoch keine so dominiert, dass sie eine Hauptdiagnose rechtfertigt. Meist sind die Störungen mit einem gewissen Grad an allgemeiner Beeinträchtigung kognitiver Funktionen verbunden (vgl. www.dimdi.de). Diese Diagnose widerspricht, soweit ersichtlich, den Feststellungen des SPD nicht, sondern bestätigt diese vielmehr.

5.5.4. Auch T.U. berichtete – ähnlich wie der SPD – von Sprachverständnis- und Wortschatzproblemen, von nicht altersgemässer neuropsychologischer Reife und von ungenügender Stimulation der Funktionen der visuomotorischen Koordination. Die nonverbale Intelligenz liege in der Grenzebene, und die kognitiven Funktionen seien nicht harmonisch entwickelt. Die Psychologin führte dies auf Nachlässigkeit, Überbehütung und mangelnde strukturierte Stimulation seitens der Eltern zurück. Die Graphomotorik, das verbale Verstehen und das Begriffsrepertoire müsse durch psychostimulative Behandlungen verbessert werden. Es sei überhaupt nicht erwünscht, den Beschwerdeführer gesondert zu beschulen (vgl. act. 8a/3). In seinen Feststellungen widerspricht auch dieser Bericht den Befunden des SPD indessen nicht.

5.6. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die vorgelegten Privatgutachten nicht geeignet sind, die Auffassungen und Schlussfolgerungen des SPD zu erschüttern. Sie scheinen dessen Befunde vielmehr im wesentlichen zu bestätigen. Wie die Vorinstanz in E. 4.d des angefochtenen Entscheids zutreffend dargelegt hat, tätigten die serbischen Fachpersonen keine eigenen Erhebungen zur Situation des Beschwerdeführers im Kindergarten. Ferner dürfte ihnen das st. gallische Schulsystem fremd sein. Ihre abweichenden Empfehlungen zur Beschulung können deshalb nicht Anlass für eine andere bzw. erneute Beurteilung geben.

Ferner kam auch die von den Eltern während des Beschwerdeverfahrens beigezogene Dr. R.S. zu ähnlichen Schlüssen (vgl. act. 12). Obwohl deren Kurzbericht hinsichtlich der Entwicklung des Beschwerdeführers verhalten positiver ist als die Einschätzungen des SPD und auch der serbischen Fachärzte, vermag er die Schlussfolgerungen der zentralen Abklärungsstelle nicht zu erschüttern. Der Bericht fällt einerseits äusserst knapp aus. Andererseits bleibt unerwähnt, wieso der Beschwerdeführer nicht



sonderschulbedürftig sein soll. Eine Auseinandersetzung mit der zentralen Fragestellung dieses Verfahrens findet sich darin nicht.

5.7. Die HPS X. richtet sich an Schülerinnen und Schüler, die durch Entwicklungsverzögerungen den Anforderungen der Volksschule und der Kleinklassen nicht entsprechen (Schulkonzept der HPS X., [www.ch](http://www...ch)). Den Vorinstanzen ist kein Ermessensfehler im Sinne einer Rechtsverletzung vorzuwerfen, wenn sie den Beschwerdeführer, der trotz der durch die Schule eingeleiteten umfassenden Massnahmen nur geringe Lernfortschritte erzielte und infolge seiner verminderten kognitiven Fähigkeiten im Allgemeinen und der Sprachproblematik im Speziellen dem Regelunterricht nicht folgen kann, der HPS X. zuwies. Die vorgesehene Massnahme erscheint angesichts des Angebots der neuen Schule bedarfsgerecht und drängt sich aus Sicht des Kindeswohls auf. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch die HPS darauf hinwirken, Kindern im Grenzbereich zwischen leichter geistiger Behinderung und schwerer Lernbehinderung den Übertritt in eine Kleinklasse oder eine integrierende Primarschulklasse zu ermöglichen. Der (zeitweilige) Aufenthalt an einer HPS kann einigen Kindern verlorenes Selbstvertrauen zurückgeben oder aber den Freiraum zu Entwicklungen geben (VerwGE B 2016/296 vom 25. Mai 2016 E. 4.5.2 in fine, www.gerichte.sg.ch).

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Der Beschwerdeführer wird ab dem Schuljahr 2016/17 die HPS X. besuchen. Damit ist der Rechtsstreit in der Hauptsache entschieden, woran das nachträglich eingereichte Schreiben des örtlichen Schulleiters vom 7. April 2016 (act. 15) nichts ändert. Dessen Zuständigkeit zum Erlass einer solchen vorsorglichen Massnahme kann mit Blick auf den nun vorliegenden Endentscheid offen bleiben (vgl. aber Art. 64 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 und 2 VRP).

7. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



2. Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle