



Fall-Nr.: B 2017/221
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.06.2018
Entscheiddatum: 25.06.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.06.2018

Schulrecht, Sonderbeschulung, Art. 36 VSG. Der Schulrat verfügt heilpädagogische Früherziehung für Kinder, die den Kindergarten besuchen, sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule (einschliesslich Kindergarten) und den Besuch einer Sonderschule. Er verfügt nicht nur die Sonderschulung an sich, sondern – nach Absprache mit den Eltern und der betreffenden Institution – auch die konkrete Platzierung. Lehnen die Eltern eine stationäre Unterbringung (Sonderschule mit Internat) ab und erachtet der Schulrat diese als im dringenden Interesse des Kindes liegend, ersucht er die KESB, die stationäre Unterbringung anzuordnen. Vorliegend lehnte die KESB die Anordnung einer stationären Unterbringung ab, weshalb die Sonderbeschulung des betroffenen Kindes in einem Sonderschulheim nicht möglich ist. Nicht zu klären war, ob die Zustimmung der KESB auch nachträglich hätte eingeholt werden können oder ob die Beschwerdegegnerin vor Erlass der Verfügung eine rechtskräftige Anordnung der KESB zur Fremdplatzierung benötigt hätte (Verwaltungsgericht, B 2017/221).

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder,

Verwaltungsrichterin Zindel; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführerin,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Adrian Fiechter, Poststrasse 6, Postfach 239,
9443 Widnau,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Primarschulgemeinde X.__, Primarschulrat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Sonderbeschulung von K.__

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. K.__ (geboren 2005) ist der Sohn von A.__ und B.__. Mit Entscheid des Kreisgerichts Y.__ vom 24. April 2008 wurde deren Ehe geschieden und K.__ in das alleinige Sorgerecht der Mutter gegeben. Mutter und Sohn wohnen zusammen in M.__, wo K.__ seit dem Schuljahr 2017/2018 die sechste Regelklasse besucht. Von Januar 2013 bis Dezember 2016 besuchte er eine Logopädie-Therapie und von Februar bis Dezember 2016 eine Mathematikförderung. Seit März 2017 ist er bei Dr. S.__, Fachärztin für Kinder- und Jugendpsychiatrie und Psychotherapie, in Behandlung.



St.Galler Gerichte

Im Oktober 2014 wurde K.___ erstmals beim Schulpsychologischen Dienst des Kantons St. Gallen (SPD) untersucht. Im Bericht vom 20. November 2014 beantragte der SPD aufgrund der Untersuchungsergebnisse 1-2 Lektionen Legasthenietherapie. Am 8. Juni 2016 errichtete die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Q.___ für K.___ eine Beistandschaft insbesondere mit dem Auftrag, die Mutter in der Erziehung und Begleitung von K.___ mit Rat und Tat zu unterstützen, die gesundheitliche und schulische Entwicklung von K.___ zu begleiten und gegebenenfalls notwendige Massnahmen einzuleiten, den Austausch mit allen involvierten Personen, Institutionen und der Schule zu pflegen sowie die gesundheitliche Situation der Mutter und die damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die Betreuung und Erziehung des Kindes mit ihr zu besprechen. Im März 2017 fand eine weitere schulpsychologische Untersuchung statt. Im Bericht vom 4. Mai 2017 kam der SPD zum Schluss, K.___ sei kognitiv altersgemäss entwickelt, hingegen falle er bezüglich seiner Wahrnehmung (Verständnis und Einordnung seiner persönlichen, sozialen und schulischen Realität) auf. Es werde deshalb weiterhin eine Beratung, die Diagnostik und Begleitung durch die Kinderpsychiaterin Dr. S.___ empfohlen. Ausserdem sei K.___ einmal wöchentlich durch die Schulsozialarbeiterin zu begleiten, und er sei befristet in den Fächern Deutsch und Mathematik zu entlasten. Am 6. Juni 2017 fand das im Bericht vom 4. Mai 2017 empfohlene Standortgespräch statt. Im Bericht vom 26. Juni 2017 hielt der SPD sodann fest, aus schulpsychologischer Sicht bestehe eine klare Gefährdung der persönlichen, sozialen und schulischen Entwicklung von K.___, weshalb eine interne Sonderschulung die richtige weitere Beschulungsform sei. Mit einer solchen erhalte er die Chance, an seiner persönlichen und sozialen Entwicklung zu arbeiten. Der SPD beantragte aufgrund dessen eine Beschulung ab Beginn des Schuljahres 2017/2018 in einem Sonderschulheim für verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler.

B. Am 19. Juli 2017 verfügte der Schulratspräsident der Primarschulgemeinde X.___ für K.___ die Sonderschulung in einem Sonderschulheim für verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler ab dem Schuljahr 2017/2018. Dagegen gelangte A.___ mit Rekurs vom 3. August 2017 an den Erziehungsrat. Nachdem ein Experte der Arbeitsgruppe für Rekursentscheide weitere Abklärungen vorgenommen und die Abweisung des Rekurses empfohlen hatte, wies der Erziehungsrat mit Entscheid vom 18. Oktober 2017 den Rekurs gegen die Sonderbeschulung von K.___ ab.



St.Galler Gerichte

C. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 7. November 2017 erhob A.____ (Beschwerdeführerin) gegen den Rekursentscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen sei der angefochtene Entscheid vollumfänglich aufzuheben; auf eine Sonderschulung von K.____ sei zu verzichten, er sei in der jetzigen Regelschulklasse zu belassen und es sei auf jegliche vorsorgliche Massnahmen zu verzichten. Weiter beantragte sie, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen bzw. zu belassen. Zudem stellte sie ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung.

Am 16. November 2017 teilte die Primarschulgemeinde X.____ (Beschwerdegegnerin) mit, sie habe die KESB um die Anordnung einer stationären Unterbringung von K.____ ersucht. Ausserdem sei für K.____ ein Platz im St. Gallischen Sonderschulheim F.____ reserviert worden. Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin beantragten in ihren Vernehmlassungen vom 17. November 2017 bzw. 13. Dezember 2017 (sinngemäss), die Beschwerde sei abzuweisen. Am 28. November 2017 ersuchte der Präsident des Verwaltungsgerichts die KESB Q.____ um Berichterstattung über die geplanten Massnahmen. Mit Eingabe vom 14. März 2018 teilte die KESB Q.____ mit, gemäss Einschätzung der Beiständin sei eine Fremdplatzierung von K.____ zum jetzigen Zeitpunkt nicht verhältnismässig. Der Beschwerdeführerin sei klar mitgeteilt worden, dass der Beiständin die Möglichkeit gegeben werden solle, mit allen Fachleuten zusammenzuarbeiten, womit sich die Beschwerdeführerin einverstanden erklärt habe. Sollte an der Verfügung zur Sonderschulung festgehalten werden, empfahl die KESB Q.____ eine externe Beschulung. Die Verfahrensbeteiligten nahmen dazu mit Eingaben vom 23. März 2018 (Vorinstanz), 26. März 2018 (Beschwerdegegnerin) und 4. April 2018 (Beschwerdeführerin) Stellung.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:



1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Als gesetzliche Vertreterin (vgl. Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB) und Inhaberin der alleinigen elterlichen Sorge ist die Mutter von K.__ zur Ergreifung des Rechtsmittels sowohl in eigenem als auch in dessen Namen grundsätzlich legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Urteil des Bundesgerichts [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 Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle der ihm zugrunde liegenden Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 19. Juli 2017 getreten ist („Devolutiveffekt“, BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2), kann auf die Beschwerde, soweit mit dem Antrag, auf eine Sonderschulung sei zu verzichten und K.__ sei in der Regelklasse zu belassen, formell die Aufhebung der Verfügung der Beschwerdegegnerin beantragt wird, nicht eingetreten werden. Weiter erweisen sich die an die Verfahrensleitung gerichteten Rechtsbegehren Ziffer 2 (Verzicht auf vorsorgliche Massnahmen) und Ziffer 3 (aufschiebende Wirkung) mit dem Endentscheid als gegenstandslos.

2.

2.1. Gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) sind die Kantone zuständig für das Schulwesen. Sie gewähren einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Er ist obligatorisch und an öffentlichen Schulen unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV). Die Kantone sorgen sodann für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis längstens zum vollendeten 20. Lebensjahr (Art. 62 Abs. 3 BV).

2.2. Der Schulrat verfügt heilpädagogische Früherziehung für Kinder, die den Kindergarten besuchen, sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule (einschliesslich Kindergarten) und den Besuch einer Sonderschule (Art. 36 Abs. 1 lit. a



des Volksschulgesetzes, sGS 213.1, VSG). Er verfügt nicht nur die Sonderschulung an sich, sondern – nach Absprache mit den Eltern und der betreffenden Institution – auch die konkrete Platzierung (vgl. Art. 36 Abs. 2 erster Satz VSG). Lehnen die Eltern eine stationäre Unterbringung (Sonderschule mit Internat) ab und erachtet der Schulrat diese als im dringenden Interesse des Kindes liegend, ersucht er die KESB, die stationäre Unterbringung anzuordnen (Art. 36 Abs. 2 zweiter Satz VSG; Botschaft zum XIV. Nachtrag zum VSG, ABI 2013 308 ff., 400).

Die Volksschule nimmt auf die Schulkinder vornehmlich auf der Lernebene Einfluss. Sie respektiert damit den grundsätzlichen Vortritt der familiären bzw. familienrechtlichen Einbettung der Schülerinnen und Schüler vor ihren übrigen Rechtsbeziehungen. Diese Rangfolge ergibt sich aus dem von der Verfassung statuierten Vorrang des Bundeszivilrechts, das den Eltern die grundlegende Sorge für das Kind überträgt, vor dem öffentlichen, kantonalen Schulrecht, welches von Verfassungswegen dem Grundschulunterricht und damit der Wissensvermittlung verpflichtet ist. Kerngeschäft der Volksschule ist der Unterricht (J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen – Ein Leitfaden, 2. Aufl. 2008, S. 39 f.). Der Schulrat kann demzufolge die Einweisung in ein Sonderschulheim, die den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Eltern berührt, beispielsweise das Aufenthaltsbestimmungsrecht einschränkt oder aufhebt, nur beschliessen, wenn die Eltern einverstanden sind. Andernfalls bedarf die Massnahme der Anordnung durch die KESB. Diese handelt allerdings unter einem anderen Aspekt als der Schulrat, nämlich unter dem der Kindesschutzmassnahme (vgl. Art. 310 des Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB). Die KESB ist nicht der verlängerte Arm des Schulrats und sie ist insbesondere nicht an den Antrag der Schulbehörde gebunden (H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. S. 414 f., 470).

2.3. Mit Schreiben vom 28. Juni 2017 hat die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin zur geplanten Massnahme der Sonderschulung ab Beginn des Schuljahres 2017/2018 in einem Sonderschulheim für K.__ das rechtliche Gehör gewährt. Dazu nahm die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 12. Juli 2017 Stellung und beantragte insbesondere, es sei auf eine Beschulung von K.__ in einem Sonderschulheim zu verzichten. Damit tat sie unmissverständlich kund, mit der vorgesehenen Massnahme nicht einverstanden zu sein. Gestützt auf Art. 36 Abs. 2 zweiter Satz VSG wäre die Beschwerdegegnerin deshalb verpflichtet gewesen, die



KESB zu ersuchen, die stationäre Unterbringung anzuordnen. In der Folge ordnete die Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 19. Juli 2017 für K.__ die Sonderschulung in einem Sonderschulheim für verhaltensauffällige Schülerinnen und Schüler ab dem Schuljahr 2017/2018 an, ohne jedoch die KESB um eine entsprechende Anordnung zu ersuchen. Die Vorinstanz hat die Beschwerdegegnerin im Rekursentscheid vom 18. Oktober 2017 deshalb angewiesen, die zuständige KESB um die Anordnung einer stationären Unterbringung von K.__ zu ersuchen. Weshalb die Beschwerdeführerin mittlerweile – nachdem sie gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin Rekurs erhoben und im vorinstanzlichen Rekursverfahren die Aufhebung der Anordnung einer Sonderschulung in einem Sonderschulheim beantragte hatte – mit der Massnahme einverstanden sein sollte, ist jedoch nicht nachvollziehbar. Ihre ablehnende Haltung gegenüber der geplanten Massnahme bestätigte die Beschwerdeführerin insofern, als sie gegen den Rekursentscheid vom 18. Oktober 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhob. Mit Schreiben vom 16. November 2017 teilte die Beschwerdegegnerin sodann mit, die zuständige KESB um die Anordnung einer stationären Unterbringung von K.__ ersucht zu haben (act. 10). Auf Anfrage des Abteilungspräsidenten des Verwaltungsgerichts hin teilte die zuständige KESB am 14. März 2018 schliesslich mit, eine Fremdplatzierung von K.__ im jetzigen Zeitpunkt als nicht verhältnismässig zu erachten; sie empfahl – sollte an der Verfügung der Sonderschulung festgehalten werden – eine externe Beschulung (vgl. act. 32).

2.4. Nachdem die KESB somit die Anordnung einer stationären Unterbringung ablehnt (vgl. Art. 36 Abs. 2 zweiter Satz VSG), ist die Sonderschulung von K.__ in einem Sonderschulheim nicht möglich. Offen bleiben kann diesfalls, ob die Zustimmung der KESB auch nachträglich hätte eingeholt werden können oder ob die Beschwerdegegnerin vor Erlass der Verfügung eine rechtskräftige Anordnung der KESB zur Fremdplatzierung benötigt hätte. Nicht zu beurteilen ist weiter, ob die Sonderschulung als solche gerechtfertigt wäre oder nicht. Wie dargelegt hat der Schulrat in derselben Verfügung nicht nur die Sonderschulung an sich zu verfügen, sondern auch die konkrete Platzierung (vgl. Art. 36 Abs. 2 erster Satz VSG). Denn es liegt im verfahrensökonomischen Interesse aller Beteiligten, dass die Gabelung der Rechtsmittelwege bezüglich Anordnung der Sonderschulung einerseits und die Platzierung in der Sonderschule andererseits vermieden wird, das heisst beide Schritte in ein und demselben Verfahren überprüft werden (vgl. ABI 2013 308 ff., 381). Im



Übrigen wird K.___ auf das Schuljahr 2018/2019 voraussichtlich in die Oberstufe übertreten, weshalb eine (externe) Sonderschulung ohnehin nicht mehr von der Beschwerdegegnerin zu prüfen wäre. Die Beschwerde erweist sich daher als begründet, weshalb sie gutzuheissen ist, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid der Vorinstanz vom 18. Oktober 2017 ist daher aufzuheben.

3.

3.1. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Neu zu verlegen sind sodann die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 500, wobei die Kostenverlegung derjenigen des Rechtsmittelentscheids folgt (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 103). Dementsprechend sind die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens ebenfalls der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Kostenvorschuss von CHF 500 ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

3.2. Die Beschwerdeführerin hat sowohl im Beschwerde- als auch Rekursverfahren obsiegt, weshalb sie die Beschwerdegegnerin ausseramtlich zu entschädigen hat (Art. 98 Abs. 1 und 2 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). In der Verwaltungsrechtspflege ist die Honorarpauschale innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) festgelegten Rahmens zwischen CHF 1'000 und CHF 12'000 festzulegen. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG; vgl. dazu BGE 141 I 124 E. 4 und BGer 1C_53/2015 vom 12. Mai 2015 E. 2.5). Bei der Festsetzung der Honorarpauschale ist die eingereichte Kostennote zu



berücksichtigen (vgl. VerwGE B 2014/214 vom 27. November 2015 E. 4.2.1, www.gerichte.sg.ch). Mit Blick auf den in der Honorarordnung vorgesehenen mittleren Stundenansatz von CHF 250 (vgl. Art. 24 Abs. 1 HonO) und die weiteren Bemessungskriterien, insbesondere die in vergleichbaren Fällen zugesprochenen Entschädigungen, erscheint eine ausseramtliche Entschädigung für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren in der Höhe von CHF 4'500 angemessen. Hinzu kommen die geltend gemachten 4 % pauschale Barauslagen (Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO) sowie die Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO). Die vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin erbrachten anwaltlichen Leistungen unterliegen sowohl den bisherigen als auch den neu ab 1. Januar 2018 geltenden Mehrwertsteuersätzen. Da die Leistungen mehrheitlich vor dem 1. Januar 2018 erbracht wurden, ist ein Anteil der ausseramtlichen Entschädigung von CHF 3'500 mit dem bisherigen Mehrwertsteuersatz von 8 % und ein solcher von CHF 1'000 mit dem neuen Steuersatz von 7.7 % abzurechnen (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch).

3.3. Bei diesem Verfahrensausgang ist das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gegenstandslos.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid der Vorinstanz vom 18. Oktober 2017 wird aufgehoben.
2. Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 500 und des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 gehen zulasten der Beschwerdegegnerin. Auf die Erhebung wird verzichtet. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den von ihr für das Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 500 zurückzuerstatten.
3. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerde- und Rekursverfahren ausseramtlich mit insgesamt CHF 4'500 zuzüglich 4 % Barauslagen und Mehrwertsteuer (CHF 3'640 zu 8 % und CHF 1'040 zu 7.7 %).

Publikationsplattform

St.Galler Gerichte



Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Blanc Gähwiler