



Fall-Nr.:	B 2017/249
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	25.06.2018
Entscheiddatum:	25.06.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.06.2018

Schulrecht, Sonderbeschulung, Art. 36 VSG. Nicht bestritten ist, dass bei F.____ besonderer Bildungsbedarf besteht. Die Eltern sind jedoch der Auffassung, dem könne auch mit der Zuweisung in einer Regelklasse begegnet werden, während die Behörden den Besuch einer Sonderschule für notwendig erachten. Der SPD fasste in seinem letzten – von insgesamt drei – Gutachten den bisherigen Verlauf zusammen und legte die Ergebnisse der schulpsychologischen Untersuchungen dar. Die Erhebungen über die rechtserheblichen Tatsachen erfolgten gründlich und fanden durch Auseinandersetzung mit der konkreten schulischen Situation und den Beteiligten vor Ort statt. Der im Gutachten enthaltene Antrag für die Sonderbeschulung ist nachvollziehbar und schlüssig begründet. Ausserdem besuchte ein Mitglied der vorinstanzlichen Arbeitsgruppe für Rekursentscheide das betroffene Kind in der ersten Regelklasse und führte Gespräche mit Lehrpersonen, den Eltern und der Schulpsychologin. Eine erneute Begutachtung im Klassenrahmen und eine nochmalige Befragung der Lehrpersonen drängt sich – insbesondere auch aufgrund der langen Vorgeschichte, bei welcher zwar eine Entwicklung erkennbar, jedoch nach wie vor dürftig war bzw. ist – nicht auf. Der von den Eltern eingeholte Bericht des Ostschweizer Kinderspitals ist nicht geeignet, die Auffassungen und Schlussfolgerungen des SPD zu erschüttern. Er bestätigt vielmehr im Wesentlichen dessen Befunde. Die vorgesehene Massnahme erscheint angesichts des Angebots der neuen Schule bedarfsgerecht und drängt sich aus Sicht des Kindeswohls auf (Verwaltungsgericht, B 2017/249).

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichterin Zindel; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

D.___ und E.___

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Bertschinger, Rhyner Lippuner Bertschinger,
St. Gallerstrasse 46, Postfach 745, 9471 Buchs,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde G., Schulkommission,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Sonderbeschulung von F.___

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. F.___ (geboren 2010) ist der gemeinsame Sohn von **D.___** und **E.___**. Die Familie wohnt in **G.___**, wo **F.___** ab dem Schuljahr 2014/2015 den Kindergarten besuchte. Im Schuljahr



St.Galler Gerichte

2015/2016 ging er zunächst in den zweiten Kindergarten, wechselte im Herbst jedoch wieder in den ersten Kindergarten. Seit Beginn des Schuljahres 2017/2018 ist F.__ in der ersten Einführungsstufe. Seit dem Winter 2014 besucht er ausserdem eine Ergotherapie und wird zudem seit August 2015 von einer Logopädin unterstützt.

Im August 2015 wurde F.__ erstmals schulpsychologisch beim Schulpsychologischen Dienst des Kantons St. Gallen (SPD) untersucht. Im Bericht vom 1. September 2015 kam der SPD zum Schluss, aufgrund der allgemeinen Entwicklungsverzögerung und des stark unterdurchschnittlichen kognitiven Leistungspotentials sei es wichtig, dass F.__ eine breite Förderungsunterstützung erhalte, welche über den schulischen Rahmen hinausgehe. Eine Unterstützung anhand der heilpädagogischen Frühförderung sei dringend notwendig. Im Mai 2016 fand eine weitere schulpsychologische Untersuchung statt. Der SPD empfahl in seinem Bericht vom 17. Juni 2016 für die Dauer des Schuljahres 2016/2017 eine heilpädagogische Früherziehung mit zwei Lektionen pro Woche; diese startete nach den Herbstferien 2016. Im März 2017 wurde F.__ wiederum schulpsychologisch abgeklärt, was einen Antrag auf Sonderschulung in einer Heilpädagogischen Schule (HPS) auf das Schuljahr 2017/2018 zur Folge hatte. In ihrem Verlaufsbericht vom 30. März 2017 erachtete die Ergotherapeutin die Weiterführung der Therapie als notwendig. Am 3. April 2017 erstattete der Heilpädagogische Dienst St. Gallen – Glarus über die heilpädagogische Früherziehung Bericht mit dem Ergebnis, F.__ benötige eine 1:1-Betreuung, ein klar strukturiertes Setting, auf ihn abgestimmte Aufgabenstellungen, Unterteilung der Aufgaben in einzelne Schritte sowie anschauliche Mittel und direktes Vorzeigen.

B. Am 13. April 2017 verfügte die Rektorin der Stadt G.__ nach Gewährung des rechtlichen Gehörs die Sonderschulung von F.__ an der HPS in H.__ ab dem Schuljahr 2017/2018. Dagegen gelangten die Eltern mit Rekurs vom 26. April 2017 an den Erziehungsrat. Am 19. Juni 2017 wurde F.__ im Ostschweizer Kinderspital in St. Gallen untersucht, bei der eine leichte Intelligenzminderung festgestellt und das Entwicklungsalter des knapp 7 ½-jährigen Jungen auf etwa fünf Jahre errechnet wurde. Ein Experte der Arbeitsgruppe für Rekursentscheide nahm weitere Abklärungen vor mit dem Ergebnis, dass sich F.__ in der Einführungsstufe wohl fühle, obwohl seine Einschränkungen sichtbar seien. Die lange Beobachtungszeit von drei Jahren und die verschiedenen Abklärungen würden deutlich aufzeigen, dass F.__ auf eine



heilpädagogische Unterstützung angewiesen sei. In der Folge wies der Erziehungsrat mit Entscheid vom 15. November 2017 den Rekurs gegen die Sonderbeschulung von F.__ ab.

C. Mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 4. Dezember 2017 und Ergänzung vom 31. Januar 2018 erhoben D.__ und E.__ (Beschwerdeführer) gegen den Rekursentscheid des Erziehungsrates (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und F.__ in der Einführungsklasse in G.__ zu belassen; allenfalls sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz und die Schulverwaltung der politischen Gemeinde G.__ (Beschwerdegegnerin) beantragten in ihren Vernehmlassungen vom 12. bzw. 28. Februar 2018, die Beschwerde sei abzuweisen, wobei sie auf weitere Ausführungen verzichteten und zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid verwiesen. Die Beschwerdeführer wandten sich am 19. März 2018 mit einer weiteren Eingabe an das Verwaltungsgericht.

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 Vertreter (vgl. Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, SR 210, ZGB) sind die Eltern von F.__ 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 (unter Berücksichtigung der Beschwerdeergänzung vom 31. Januar 2018) den Anforderungen in inhaltlicher und formeller Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und



Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist somit grundsätzlich einzutreten. Da der angefochtene Rekursentscheid an die Stelle der ihm zugrunde liegenden Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 13. April 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, F. __ sei in der Einführungsklasse zu belassen, formell die Aufhebung der Verfügung der Beschwerdegegnerin beantragt wird, nicht eingetreten werden.

2.

2.1. Art. 19 BV gewährleistet als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Zuständig für das Schulwesen sind die Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV). 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). Gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, SR 151.3, BehiG) sorgen die Kantone dafür, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundausbildung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen entspricht (Abs. 1). Die Kantone fördern, soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule (Abs. 2). Diese Bestimmung konkretisiert die verfassungsrechtlichen Grundsätze (Art. 8 Abs. 2, Art. 19 und Art. 62 Abs. 3 BV), geht aber kaum über sie hinaus. Im Rahmen der genannten Grundsätze verfügen die Kantone praxisgemäss über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, was auch für die Sonderschulung gilt (Art. 46 Abs. 3 BV; BGE 138 I 162 E. 3.1). Der verfassungsrechtliche Anspruch umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein darüber hinausgehendes Mass an individueller Betreuung, das theoretisch immer möglich wäre, kann jedoch mit Rücksicht auf das limitierte staatliche Leistungsvermögen nicht eingefordert werden. Der verfassungsmässige Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht verpflichtet den Kanton demnach nicht zur



optimalen bzw. geeignetsten Schulung eines Kindes (BGE 141 I 9 E. 3.2 und 3.3 mit zahlreichen Hinweisen).

Für behinderte Kinder ist es im Rahmen des ausreichenden Grundschulunterrichts zwar regelmässig erforderlich, einen höheren Aufwand zu betreiben, jedoch sind hierbei mitunter auch Einschränkungen in Kauf zu nehmen: Eine Abweichung vom idealen Bildungsangebot ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zulässig, wenn sie einem öffentlichen Interesse – etwa 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 (BGE 141 I 9 E. 4.2.2 mit Hinweisen). Im Einzelfall geht es darum, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen; seine besonderen Bedürfnisse definieren die richtige Beschulung im Einzelfall, von der nur unter den genannten Prämissen (öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit) abgewichen werden soll (BGE 141 I 9 E. 5.3.4).

Der integrierten Sonderschulung ist grundsätzlich der Vorrang gegenüber der separierten einzuräumen. Die Präferenz der Integration gegenüber der Separation ergibt sich aus Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 2 BehiG sowie Art. 35^{bis} Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG). Der Vorrang der integrierten gegenüber der separierten Sonderschulung entspricht einem Grundgedanken des Behindertengleichstellungsgesetzes: Dieses hat gemäss Art. 1 Abs. 2 unter anderem den Zweck, den Menschen mit Behinderungen zu erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und selbständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Eine durch angemessene Fördermassnahmen begleitete Integration von behinderten Kindern und Jugendlichen in die Regelschulen trägt diesem Ziel Rechnung, zumal hierdurch der Kontakt zu nichtbehinderten Gleichaltrigen erleichtert wird, was einer gesellschaftlichen Eingliederung zuträglich ist. Diese Wertung entspricht Art. 24 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109), welches vorsieht, dass die Vertragsstaaten ein „inklusives Bildungssystem“ gewährleisten. Auch die inklusive Schulung in diesem Sinn geht indessen nicht über die dargelegten bundesrechtlichen Garantien hinaus und vermittelt einem behinderten Grundschüler keine absoluten Ansprüche. Eine behinderungsbedingte



Ungleichbehandlung wie die Nichteinschulung in der Regelschule muss qualifiziert gerechtfertigt werden. Eine unterschiedliche Behandlung ist aber – im Gegensatz zu einer Benachteiligung – mit Verfassung und Gesetz durchaus vereinbar. Massgebend ist dabei in erster Linie das Wohl des betroffenen Kindes (vgl. Art. 20 Abs. 2 BehiG). Die separative Sonderschulung hat für Kinder mit einer Behinderung keineswegs nur negative Aspekte. Vielmehr ermöglicht sie, auf die (behinderungsbedingten) Lern- und Förderbedürfnisse individuell angepasster einzugehen. Das Diskriminierungsverbot und das Behindertengleichstellungsgesetz sollen nicht dazu führen, dass Kinder entgegen ihren Interessen und ihrem Wohl in eine Regelklasse eingeschult werden (BGer 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E. 5.1 und 5.2 mit Hinweisen).

2.2. 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 VSG). Gemäss Art. 34 und Art. 35 Abs. 1 VSG unterstützen sonderpädagogische Massnahmen schulpflichtige Kinder mit besonderem Bildungsbedarf, namentlich mit Schulschwierigkeiten, Verzögerungen oder Beeinträchtigungen in der Entwicklung, Behinderungen oder besonderen Begabungen. Sonderpädagogische Massnahmen orientieren sich gemäss Art. 35 VSG am Bedarf der Kinder in Erfüllung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, unter Berücksichtigung des Aufwandes von Schulgemeinde und Kanton (Abs. 1). Die Abgrenzung zwischen Regelschule und Sonderschule regelt Art. 35^{bis} VSG: Gemäss Abs. 1 besuchen Schüler mit besonderem Bildungsbedarf die Regelklasse oder Kleinklasse, wenn sie 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 entgegenstehen (lit. c). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, besuchen Schüler mit besonderem Bildungsbedarf eine Sonderschule (Abs. 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.; zum Ganzen vgl. auch VerwGE B 2016/77 vom 26. Oktober 2016 E. 2.3 mit Hinweis unter anderem auf VerwGE B 2016/7 vom 28. Juni 2016 E. 3.3, www.gerichte.sg.ch).

2.3. Bevor der Schulrat den Besuch einer Kleinklasse oder einer Sonderschule verfügt, holt er das Gutachten der zentralen Abklärungsstelle (SPD) ein (vgl. Art. 36 und 36^{bis} VSG; Botschaft zum XIV. Nachtrag zum VSG, ABI 2013 308 ff. 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 Antragstellung nach einheitlichen Standards erfolgen (vgl. Sonderpädagogik-Konzept, Teil „Regelschule“, a.a.O., Ziff. 5.5.4). 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 schulpyschologische Abklärung soll die Frage erhellen, welche Schulungsform 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 – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 616), sind dessen Schlussfolgerungen und Anträge in der Regel wegweisend (VerwGE B 2015/296 vom 25. Mai 2016 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch).

3. 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. Ermessensunterschreitung 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.). Ob ein Schüler die Voraussetzungen von Art. 35^{bis} Abs. 1 VSG zum Verbleib in der Regelschule erfüllt, ist eine Rechtsfrage, die das Verwaltungsgericht uneingeschränkt überprüft.

4.



4.1. Die Beschwerdeführer machen geltend, das Kindeswohl habe oberste Priorität, womit sich die Vorinstanz jedoch nicht auseinandergesetzt habe. Die positiven Berichte der Ergotherapie, des Heilpädagogischen Dienstes St. Gallen – Glarus und des Ostschweizer Kinderspitals seien bei der Gewichtung komplett ausgeblendet worden. Der Experte sei nicht unbefangen an die Aufgabe herangegangen, sondern habe sich vielmehr auf die bereits bestehenden Berichte abgestützt. Dadurch sei die eigentliche Begutachtung im Klassenrahmen zu einem Leerlauf verkommen. Die vorgesehene Einschulung in der HPS H.__ erweise sich als unverhältnismässig. Dem Expertenbericht vom 27. September 2017 seien ausserdem noch keine aussagekräftigen Beurteilungen der verantwortlichen Lehrpersonen zugrunde gelegen, da der Besuch schon zu Beginn des Schuljahres erfolgt sei. Aus diesen Gründen sei F.__ erneut im Klassenrahmen zu begutachten und aktuelle Berichte der Lehrpersonen einzuholen.

4.2. Die Vorbringen der Beschwerdeführer 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 praxisgemäss 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).

4.3. Vorliegend wird nicht grundsätzlich bestritten, dass besonderer Bildungsbedarf besteht. Die Beschwerdeführer sind jedoch der Auffassung, dem könne auch mit der Zuweisung in eine Regelklasse begegnet werden, während die Behörden den Besuch einer Sonderschule für notwendig erachten. Ob F. __ die Voraussetzungen für den Besuch der Regelklasse erfüllt, hängt von der Beurteilung seiner Fähigkeiten und Beeinträchtigungen ab, wofür ein Fachgutachten einzuholen ist, wie dies Art. 36^{bis} Abs. 1 VSG vorsieht. Die Behörden haben im Fall von F. __ insgesamt drei Berichte des SPD eingeholt (Bericht vom 1. September 2015 [act. 10/8a/4], Bericht vom 17. Juni 2016 [act. 10/8a/5], Bericht vom 23. März 2017 [act. 10/8a/6]).

In seinem vorerst letzten Gutachten vom 23. März 2017 fasste der SPD den bisherigen Verlauf zusammen und legte die Ergebnisse der schulpsychologischen Untersuchung (schulischer und familiärer Kontext, Kontakt und Arbeitsverhalten, intellektuelle Leistungsfähigkeit und Wahrnehmungsverarbeitung, Motorik, sprachliche Entwicklung, mathematische Basiskompetenzen, Persönlichkeit, emotionale und soziale Entwicklung) dar. Zusammengefasst führte der SPD unter anderem aus, die kognitive



Leistungsfähigkeit von F.___ liege insgesamt deutlich im unterdurchschnittlichen Bereich. Diagnostisch liege eine geistige Behinderung bzw. Intelligenzminderung vor, die sein Lernen stark beeinflusse. Zudem lägen Defizite in der sprachlichen Entwicklung, der Motorik und in den mathematischen Basiskompetenzen vor. F.___ benötige aufgrund seines kognitiven Potentials eine angepasste und differenzierte sonderpädagogische Förderung, welche eindeutig im Bereich der Sonderschulbedürftigkeit liege. Er brauche eine Beschulungsform, in welcher er auf seinem individuellen Leistungsniveau gefördert werde. Die HPS könne diese angemessene Förderung bieten. Bereits durch das dritte Kindergartenjahr, die heilpädagogische Früherziehung, die Logopädie und die Ergotherapie sei F.___ bestmöglich unterstützt worden. Er habe davon unterschiedlich gut profitieren können, zeige aber nach wie vor deutliche Entwicklungsrückstände. Diese Massnahmen reichten jedoch nicht aus, um seinem Förderbedarf gerecht zu werden. In einer ersten oder Einführungsklasse wäre er dagegen stark überfordert (act. 10/8a/6 S. 2 f.). Die Erhebungen über die rechtserheblichen Tatsachen erfolgten gründlich und fanden durch Auseinandersetzung mit der konkreten schulischen Situation und den Beteiligten vor Ort statt. Der im Gutachten enthaltene Antrag für die Sonderbeschulung ist nachvollziehbar und schlüssig begründet; er stützt sich seinerseits auf logisch nachvollziehbare Schlussfolgerungen.

4.4. Während des Rekursverfahrens besuchte zudem ein Mitglied der vorinstanzlichen Arbeitsgruppe für Rekursentscheide F.___ in der ersten Regelklasse und führte Gespräche mit den Lehrpersonen (Kindergarten und Schule), den Eltern und der Schulpsychologin (vgl. act. 10/13). Der vorinstanzliche Entscheid stützt sich somit auch auf eigene, unmittelbare Wahrnehmungen und Beweiserhebungen. Bei seinem Unterrichtsbesuch stellte der Vertreter der Vorinstanz fest, dass F.___ zwar aktiv beim Unterricht dabei sei, aber nicht spreche. Die gelernten Buchstaben könne er visuell und auditiv richtig zuordnen und heraushören. Die vorgegebenen Bilder erkenne er dagegen nicht alle und die Aussprache sei ungenau. Er schaue ausserdem immer wieder auf das Blatt seines Nachbarn, ohne jedoch abzuschauen. Beim Balancieren eines Gegenstandes und bei Arbeiten im Heft wirke er unsicher. Die Lehrpersonen berichteten nach zwei Schulwochen, es falle auf, dass F.___ sehr unsicher sei. In der Klasse sei er gut integriert, nehme aber von sich aus wenig Kontakt mit den anderen Kindern auf. Er spiele oft alleine oder gar nicht. Er lasse sich auf Aufgaben ein, welche



jedoch Unterstützung durch die Lehrperson bräuchten. Er sei bereit, an seine Grenzen zu gehen. Eine logopädische Unterstützung und Psychomotorik seien wünschenswert. Nach fünf Schulwochen gaben die Lehrpersonen an, F.__ komme fröhlich und gern zur Schule. Er halte alle Regeln ein und sei sehr still. Mittlerweile stosse er jedoch an seine Grenzen; die Arbeitsaufträge seien komplexer geworden. Er benötige bei der Lösung der Aufgaben noch mehr eine 1:1-Betreuung, da er kein Verständnis für einen Arbeitsauftrag entwickelt habe. Die Sprache werde im Unterricht immer zentraler, was das Unvermögen des Jungen immer deutlicher aufzeige. Auf Aufgaben, die er nicht verstehe, könne er sich nicht einlassen. Die Schulpsychologin führte aus, in allen drei Abklärungen des SPD zeigten sich die gleichen Ergebnisse: Die denkerischen Fähigkeiten seien deutlich reduziert und entsprächen einem erheblichen kognitiven Entwicklungsrückstand, welcher im heilpädagogischen Bereich anzusiedeln sei. Sie würde nach wie vor – mithin etwa ein halbes Jahr nach dem letzten Bericht des SPD – einen Antrag auf Sonderschulung in einer HPS einreichen.

Aufgrund seiner eigenen Beobachtungen im Unterricht und den diversen Gesprächen empfahl das Mitglied der Arbeitsgruppe für Rekursentscheide der Vorinstanz die Abweisung des Rekurses. Die Schulgemeinde und die Eltern hätten verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten eingeleitet. Die Kindergartenlehrperson habe detailliert aufgezeigt, dass F.__ dennoch nur sehr kleine Lernschritte machen könne und wenig Gelerntes sicher abrufen könne. Aufgrund der sprachlichen Probleme zeige sich eine soziale Isolation. Er scheine sich in der Einführungsstufe zwar wohlfühlen, obwohl auch hier seine Einschränkungen sichtbar seien. Die lange Beobachtungszeit von drei Jahren und die verschiedenen Abklärungen würden jedoch deutlich aufzeigen, dass F.__ auf eine heilpädagogische Unterstützung angewiesen sei. Das Mitglied der vorinstanzlichen Arbeitsgruppe für Rekursentscheide führte zudem zu verschiedenen Zeitpunkten Gespräche mit den Lehrpersonen, welche beim ersten Gespräch nach zwei Wochen Schulzeit die Entwicklung von F.__ zunächst aufgrund der kurzen Zeit verhalten Auskunft erteilen konnten, jedoch bereits damals Schwierigkeiten erkennen konnten. Bereits nach fünf Wochen Schulzeit wurden die Defizite von F.__ deutlich. Daran ändert auch die mit Eingabe vom 19. März 2018 eingereichte „Lernkontrolle Deutsch“ nichts (vgl. act. 14 und 15). Dabei handelt es sich lediglich um eine Momentaufnahme, welche den aufgrund der Gutachten gewonnenen Gesamteindruck nicht zu beseitigen vermag. Eine erneute Begutachtung im Klassenrahmen und eine



nochmalige Befragung der Lehrpersonen drängt sich – insbesondere auch aufgrund der langen Vorgeschichte, bei welcher zwar eine Entwicklung erkennbar, jedoch nach wie vor dürftig war bzw. ist – nicht auf.

4.5. Die Beschwerdeführer haben ihrerseits beim Ostschweizer Kinderspital in St. Gallen einen Bericht beschafft, den sie im Verlauf des Rekursverfahrens der Vorinstanz vorlegten (act. 10/6a/4). Die Berichterstatter kamen – gleich wie der SPD – zum Schluss, dass F.__ an einem allgemeinen Entwicklungsrückstand der Sprache, Kognition und Motorik leide und der Zweitspracherwerb verzögert sei. Die Anamnese wurde im Gegensatz zu jener des SPD aufgrund von Berichten der Eltern vorgenommen. Beim bei der Untersuchung knapp 7 ½-jährigen Jungen sei eine grobmotorische Entwicklungsverzögerung ca. auf dem Stand eines 5-Jährigen und eine feinmotorische Entwicklung etwa auf dem Stand eines 4 bis 5-jährigen Kindes festzustellen. Die kognitive Leistung entspreche einem 5-jährigen Kind, womit eine leichte Intelligenzminderung, knapp an der Grenze zur Lernbehinderung bestehe. Der Erwerb von Deutsch als Zweitsprache sei verzögert, wobei die Leistungen ca. einem 3-jährigen Kind entsprechen würden. Das Sozialverhalten sei anamnestisch zuhause altersentsprechend. Während der Untersuchung sei das Verhalten eher schüchtern und unsicher mit vermutlich vermindertem Selbstvertrauen gewesen. Aufgrund der Abklärungsbefunde errechneten die Berichterstatter des Ostschweizer Kinderspitals ein Entwicklungsalter von ca. 5 Jahren. In seinen Feststellungen widerspricht dieser Bericht den Befunden des SPD im Ergebnis nicht. Die Ergebnisse der kognitiven Entwicklung liegen zwar höher, wobei ein direkter Vergleich mit Vorsicht zu geniessen sei, da nicht die gleichen Testverfahren verwendet wurden.

4.6. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der vorgelegte Bericht des Ostschweizer Kinderspitals nicht geeignet ist, die Auffassungen und Schlussfolgerungen des SPD zu erschüttern. Es bestätigt vielmehr im Wesentlichen dessen Befunde, wenn auch die Beurteilung der Entwicklung von F.__ Verhalten positiver ist als die Einschätzung des SPD. Es wurden überdies keine eigenen Erhebungen zur Situation von F.__ im Kindergarten und in der Einführungsklasse erhoben, sondern lediglich auf die Ausführungen der Eltern abgestellt. Im privat eingeholten Bericht bleibt schliesslich unerwähnt, weshalb F.__ nicht sonderschulbedürftig sein soll; es wird einzig darauf verwiesen, dass es nicht möglich sei, eine eindeutige Empfehlung für die optimale



Beschulungsform zu geben. Nicht ersichtlich ist, inwiefern eine mündliche Aussage der zuständigen Ärztin im direkten Gespräch mit den Eltern daran etwas ändern sollte, da sich die damaligen Abklärungsergebnisse nicht geändert haben. Auf eine entsprechende Befragung kann daher verzichtet werden.

4.7. Die HPS H.___ bezweckt die bestmögliche Förderung und die ganzheitliche Bildung von Kindern und Jugendlichen mit einer leichten bis schweren geistigen, körperlichen oder mehrfachen Behinderung. Sie bemüht sich, ein angepasstes Umfeld zu schaffen, in dem Lernen möglich ist (www.___.ch). Den Vorinstanzen ist kein Ermessensfehler im Sinne einer Rechtsverletzung vorzuwerfen, wenn sie F.___, der trotz der bereits seit dem Kindergarten eingeleiteten umfassenden Massnahmen nur geringe Lernfortschritte erzielte und infolge seiner verminderten kognitiven Fähigkeiten dem Regelunterricht nicht folgen kann, der HPS H.___ zugewiesen. 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). Die HPS ermöglicht, auf die (behinderungsbedingten) Lern- und Förderbedürfnisse individuell angepasster einzugehen. Das Diskriminierungsverbot und das Behindertengleichstellungsgesetz sollen nicht dazu führen, dass Kinder entgegen ihren Interessen und ihrem Wohl in eine Regelklasse eingeschult werden bzw. dort verbleiben (BGer 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017 E. 5.2).

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf einzutreten ist. F.___ wird ab dem Schuljahr 2018/2019 die HPS H.___ besuchen.

6. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:



St.Galler Gerichte

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 unter Verrechnung mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe.
3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Eugster

Blanc Gähwiler