

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2013.112 vom 22. März 2012

BS Appellationsgericht, 2012-03-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2013.112

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2013.112 du 22 mars 2012

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2013.112 del 22 marzo 2012

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsbeschluss des Präsidialdepartements vom 23. Mai 2013 sowie aus § 42 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz OG; SG 153.100) und §§ 10 ff. des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100). Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG und umfasst namentlich die richtige Feststellung des Sachverhalts, die richtige Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen und den willkürfreien Gebrauch des Ermessens durch die Verwaltung.

1.2 Die Rekurrenten sind als betroffenes Kind und unterhaltspflichtige Eltern von den vorinstanzlichen Entscheiden berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (VGE VD.2009.721 vom 14. April 2010). Auf ihren Rekurs ist einzutreten (§ 13 Abs. 1 VRPG).

E. 2

Unbestritten ist, dass die Schülerin an einer tiefgreifenden Sprachentwicklungsstörung, an Legasthenie und an Wahrnehmungsproblemen leidet und deshalb bisher regelmässig Kostengutsprachen für ihre logopädische Behandlung erhielt. Strittig ist vorliegend der Anspruch auf die Bereitstellung resp. Finanzierung einer logopädischen Therapie für Schülerinnen und Schüler, die nicht eine vom Staat unterhaltene öffentliche Schule, sondern eine Privatschule besuchen, nachdem die Logopädie per 1. August 2012 in die Volksschulen integriert und der zentrale LPD aufgelöst worden ist.

Die Vorinstanz hat ihren Entscheid im Wesentlichen damit begründet, dass das Recht auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 und 62 Abs. 2 BV sowie § 11 Abs. 1 lit. n und § 19 Abs. 2 KV auch im Bereich der Sonderschulung nur einen Anspruch auf die Bereitstellung eines angemessenen und erfahrungsgemäss ausreichenden Bildungsangebots an öffentlichen Schulen umfasse. Der Besuch einer Privatschule sei nicht unentgeltlich. Dies gelte grundsätzlich auch für Zusatzangebote wie insbesondere Sonderschulmassnahmen, soweit der Kanton solche Zusatzangebote nicht auch für Privatschülerinnen und -schüler kostenlos erkläre. Der Staat sei nicht verpflichtet, eine private Lösung zu akzeptieren und durch die Finanzierung der zusätzlich erforderlichen sonderpädagogischen Massnahmen zu ermöglichen, wenn er an öffentlichen Schulen ein geeignetes und zumutbares Angebot unterhalte und dieses für das betroffene Kind dort zur Verfügung stehe. Mit der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) habe ein Übergang von der

Versicherungssicht der Invalidenversicherung (IV) zur Bildungssicht stattgefunden. Entsprechend sei für die Zusprennung von sonderpädagogischen Massnahmen neu der tatsächliche Entwicklungs- und Bildungsbedarf des betroffenen Kindes unter Berücksichtigung seiner Behinderung massgebend (vorinstanzlicher Entscheid, E. 4.1.1-4.1.3).

Die Vorinstanz hat sodann erwogen, vorliegend stehe für die Schülerin an der staatlichen WBS ein geeignetes und zumutbares Bildungs- und Förderangebot bereit, welches gemäss § 4 Abs. 1 lit. d der Sonderpädagogikverordnung (SPV) auch Logopädie einschliesse. Ein weitergehender Anspruch lasse sich weder aus dem Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 BehiG noch aus dem Sonderpädagogik-Konkordat (SPK) ableiten, welches die daraus fliessenden Verpflichtungen im Bereich der Sonderpädagogik umsetze. Die nach Art. 4 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 2 lit. c SPK unentgeltlich anzubietende Logopädie gehe nicht über das Bildungsangebot hinaus, welches die Kantone nur an öffentlichen Schulen kostenlos zu gewährleisten hätten. Gemäss dem Sonderpädagogischen Konzept des Kantons Basel-Stadt stehe das Förderangebot demnach allen Schülern und Schülerinnen offen, welche staatliche Schulen besuchten. Aus dem Rahmenkonzept ■Förderung und Integration an der Volksschule■ gehe hervor, dass die Schülerinnen und Schüler der Volksschule nach Möglichkeit integrativ und im Sinne des ■Vor-Ort-Prinzips■ unterrichts- und schulnah sowie dezentral und niederschwellig gefördert würden. Die Fachkompetenz, die Ressourcen und die Entscheidungskompetenz für die Förderung seien dann vor Ort vorhanden und die kollektiven Ressourcen für das Grundangebot und das unterstützende Förderangebot würden an den Standorten autonom verwaltet. Die Schulstandorte seien innerhalb des kantonalen Rahmens und der im Unterrichtslektionendach definierten Ressourcen frei in der Ausgestaltung ihrer Förderkonzepte, sodass sie eine bedarfsgerechte Gewichtung innerhalb der heilpädagogischen und der pädagogisch-therapeutischen Angebote (Logopädie und Psychomotorik) vornehmen könnten (vorinstanzlicher Entscheid, S. E. 4.1.4 - 4.4.2).

Dieses Konzept, so die Vorinstanz, sei mit dem Erlass der SPV, der Auflösung der schulexternen Dienste und der Verlagerung der Angebote Logopädie und Psychomotorik an die einzelnen Schulstandorte umgesetzt. Logopädie sei daher seit dem 1. August 2012 ein schulinternes Förderangebot, dessen Gewährleistung in der Verantwortung der jeweiligen öffentlichen Volksschule stehe. Einen darüber hinausgehenden Anspruch auf logopädische Förderung von Schülerinnen und Schülern, die auf eigenen Wunsch bzw. auf den Wunsch ihrer Eltern eine Privatschule anstelle der Volksschule besuchten, räumten weder das Schulgesetz noch die SPV in Einklang mit dem übergeordneten Recht ein. Ferner ergäben sich auch aus Art. 13 Abs. 2 lit. a sowie 3 des UNO-Pakts I und aus Art. 28 Abs. 1 lit. a der UNO-Kinderrechts-konvention keine weitergehenden Ansprüche, soweit diese überhaupt justiziable Rechte Einzelner vermittelten (vorinstanzlicher Entscheid, E. 4.4.3 - 5).

Schliesslich kommt die Vorinstanz zum Schluss, dass die Beschränkung des Angebots sonderpädagogischer Leistungen auf Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Schulen auch nicht das Verhältnismässigkeitsprinzip oder die Rechtsgleichheit verletzen. Auch das Kindwohl der Schülerin werde nicht verletzt, da ihr an der WBS ein angemessenes und ausreichendes Bildungs- und Förderungsangebot zur Verfügung stehe (vorinstanzlicher Entscheid, E. 6).

E. 3

BV und Art. 20 Abs. 1 BehiG verankerten Anspruch auf ein unentgeltliches und angemessenes Bildungsangebot zwischen dem Grundangebot und den darüber hinausgehenden Förderangeboten unterschieden werden müsse. Das an einer Privatschule bezogene Grundangebot müsse von den Rekurrenten unbestrittenermassen selber bezahlt werden. Demgegenüber stelle die logopädische Therapie als pädagogisch-therapeutische Massnahme aufgrund der unbestrittenen Diagnose der Schülerin nicht das Optimum, sondern das notwendige Minimum dar, auf welches sie für eine angemessene Partizipation am Alltag und die bevorstehende Berufswahl dringend angewiesen sei. Hierfür stehe ihr an der staatlichen WBS kein angemessenes Förderangebot zur Verfügung. Ein solches wolle ihr das Erziehungsdepartement nur unter der Bedingung zur Verfügung stellen, dass sie auch das Grundangebot der WBS in Anspruch nehme. Dies sei ihr aufgrund des Bezugs des Grundangebots an einer Privatschule nicht möglich. Daher müssten entweder die Kosten für eine angemessene, selber organisierte logopädische Therapie übernommen, die Schülerin zum Angebot an der WBS zugelassen oder für sie ein neues Angebot geschaffen werden (Rekursbegründung, lit. B).

3.1.2 Gemäss Art. 62 BV sorgen die für das Schulwesen zuständigen Kantone für ausreichenden, allen Kindern offen stehenden, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen obligatorischen Grundschulunterricht, auf den Art. 19 BV einen verfassungsrechtlichen Anspruch verschafft. Den Kantonen kommt bei der Regelung der Anforderungen an einen ■ausreichenden■ obligatorischen Grundschulunterricht ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 158 f.; 130 I 352 E. 3.2 S. 354; BGer 2C_971/2011 vom 13. April 2012, E. 3.2; 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003, E. 4.2, je mit Hinweisen). Die auf Grund von Art. 19 BV garantierte Grundschulung muss aber auf jeden Fall für den Einzelnen angemessen und geeignet sein bzw. genügen, um ihn angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 158 f.; 129 I 35 E. 7.3 S. 38 f.; BGer 2C_971/2011 vom 13. April 2012 E. 3.1). Damit ergibt sich aus Art. 19 BV ein Anspruch auf eine den individuellen Fähigkeiten des Kindes und seiner Persönlichkeitsentwicklung entsprechende unentgeltliche Grundschulausbildung an einer öffentlichen Schule. Der Anspruch wird verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, dass die Chancengleichheit nicht mehr gewahrt ist bzw. wenn es Lehrinhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten. Wie andere soziale Grundrechte gewährleistet auch der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nur einen Mindeststandard. Der sich aus Art. 19 BV ergebende Anspruch umfasst daher nur ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein Mehr an individueller Betreuung, das theoretisch möglich wäre, kann mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen von Verfassungs wegen nicht gefordert werden (BGE 130 I 352 E. 3.3 S. 354 f.; 129 I 12 E. 6.4 S.20; BGer 2C_971/2011 vom 13. April 2012 E. 3.2). Ein Anspruch auf optimale und geeignetste Schulung eines Kindes ergibt sich aus Art. 19 BV nicht (BGer 2C_971/2011 vom 13. April 2012 E. 3.2; 2C_446/2010 vom 16. September 2010 E. 5.2; 2P.216/2002 vom 5. Februar 2003 E. 5.4). Darüber hinaus haben die Gerichte bei der Beurteilung von Leistungsansprüchen die funktionellen Grenzen ihrer Zuständigkeit zu beachten. Sie haben nicht die Kompetenz, die Prioritäten bei der Mittelaufteilung zu setzen. Zu beachten ist dabei ■ wie in allen Bereichen staatlicher Leistungen ■ auch das begrenzte staatliche Leistungsvermögen (BGE 130 I 352 E. 3.3 S. 354 f.; 129 I 12 E. 6.4 S. 20; BGer 2C_971/2011 vom 13. April 2012 E. 4.6.2). Daraus folgt, dass aus Art. 19 und 62 BV weder ein Anspruch auf ein optimales Schulangebot noch ein allgemeiner Anspruch auf

staatliche Finanzierung des Besuchs einer Privatschule abgeleitet werden kann (vgl. auch VGE VD.2009.721 vom 14. April 2010 E. 2.1; 762/2006 vom 5. April 2007 E. 2.1; 645/2002 vom 26. Februar 2003 E. 3).

Die genannten Grundsätze gelten auch für die Auslegung von Art. 62 Abs. 3 BV, wonach die Kantone für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder und Jugendlichen bis zum vollendeten 20. Altersjahr zu sorgen haben. Auch behinderten Kindern kommt ■ wie nichtbehinderten Kindern ■ dabei kein Anspruch auf idealen oder optimalen Unterricht zu (BGer 2C_971/2011 vom 13. April 2012, E. 4.6.2 mit Hinweis auf Aeschlimann-Ziegler, Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung, Diss. BS 2011, S. 177).

E. 3.1

3.1.1 Die Rekurrenten machen zunächst geltend, dass mit Bezug auf den in den Art. 62 Abs.

E. 3.2

3.2.1 Weiter berufen sich die Rekurrenten gestützt auf Art. 2 lit. c, 3 lit. b und 4. lit. a SPK auf einen Anspruch auf unentgeltliche und angemessene logopädische Therapie (Rekursbegründung, lit. C). Sie führen aus, was das Argument der Vorinstanz betreffe, dieser Anspruch gehe nicht über jenen von BV und BehiG hinaus, so werde auf ihre an anderer Stelle gemachten Ausführungen zum entsprechenden Anspruch aus BV und BehiG verwiesen (siehe dazu vorne E. 3.1.1).

3.2.2 Nach Art. 2 lit. c SPK gilt für den Bereich der Sonderpädagogik der Grundsatz der Unentgeltlichkeit. Ein Recht auf angemessene sonderpädagogische Massnahmen haben nach Art. 3 lit. b SPK Kinder und Jugendliche während der obligatorischen Schulzeit, wenn festgestellt wird, dass sie in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten so stark beeinträchtigt sind, dass sie dem Unterricht in der Regelschule ohne spezifische Unterstützung nicht beziehungsweise nicht mehr folgen können, oder wenn ein anderer besonderer Bildungsbedarf festgestellt worden ist. Hierfür umfasst das sonderpädagogische Grundangebot gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. a SPK auch die Logopädie.

3.2.3 Aufgrund des Verfassungsrechts und des SPK folgt, dass der Kanton verpflichtet ist, ein genügendes, unentgeltliches logopädisches Angebot für Schülerinnen und Schüler mit entsprechendem Förderbedarf während der Dauer der obligatorischen Schulzeit bereitzustellen. Es wird daher unter diesem Aspekt zu prüfen sein, ob der Kanton Basel-Stadt dieser Verpflichtung nachgekommen ist und es gegebenenfalls der Schülerin berechtigterweise vorenthalten darf.

E. 3.3

3.3.1 Schliesslich leiten die Rekurrenten den geltend gemachten Anspruch auf eine unentgeltliche und angemessene logopädische Therapie auch aus dem kantonalen Recht ab. Sie verweisen dabei auf die §§ 3a und 3b SchulG sowie § 3 SPV. Zudem machen sie einen entsprechenden Anspruch auf der Grundlage von § 11 lit. f und n sowie 17 KV geltend. Sie führen aus, aus dem vom Erziehungsdepartement genannten ■Vor-Ort-Prinzip■, wonach Schülerinnen und Schüler unterrichts- und schulnah sowie dezentral und niederschwellig gefördert werden sollten, könne keinesfalls abgeleitet werden, dass der Schülerin die Logopädie einfach verweigert werden dürfe, wenn sie keine staatliche Schule besuche. Auch der Umstand, dass die an und von den einzelnen Schulstandorten angebotene

Logopädie aus den diesen zugeteilten kollektiven Ressourcen bestritten werde, spreche nicht dafür, müsse der Leistungsanspruch der Rekurrentin doch einfach bei der Bereitstellung der entsprechenden Mittel berücksichtigt werden. Schliesslich weisen die Rekurrenten darauf hin, dass es sich bei der Logopädie nicht um eine verstärkte Massnahme, sondern um ein Förderangebot handle, sodass die von der Vorinstanz zu den verstärkten Massnahmen gemachten Ausführungen unzweckmässig seien (Rekursbegründung lit. D).

3.3.2 Nach § 3a SchulG hat die Volksschule die Aufgabe, die körperliche und geistige Entwicklung der Schülerinnen und Schüler so zu fördern, dass diese sowohl den allgemein menschlichen als auch den beruflichen Anforderungen des Lebens gewachsen sind. Entsprechend vermittelt ihnen die Volksschule gemäss § 3b SchulG die Kenntnisse und Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches Leben in der Gesellschaft und in der Berufswelt notwendig sind. Die angemessene und ausreichende und soweit möglich integrativ im Rahmen der Regelschulen erfolgende sonderpädagogische Schulung und Förderung soll Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf so unterstützen, dass sie eine ihren Begabungen und Fähigkeiten entsprechende Bildung erhalten, die sie mindestens in die Lage versetzt, so weit und so selbständig wie möglich am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (§ 3 SPV). Nach § 63b SchulG werden die Förderangebote im Rahmen der Regelschule angeboten. Dabei wird der Förderbedarf durch das zuständige pädagogische Team der Schule festgestellt und wird von der Schulleitung im Rahmen der der Schule zur Verfügung gestellten Ressourcen entschieden, mit welchen Förderangeboten die Schülerinnen und Schüler unterstützt werden. Wie das Verwaltungsgericht kürzlich hat feststellen können, bezieht sich der Begriff der Regelschule in den §§ 63a ff. SchulG auf die staatliche Regelschule (VGE VD.2011.148 und 177 vom 20. August 2012 E. 3.1). Daraus folgt, dass das Förderangebot nach dem Willen des Gesetzgebers im Rahmen des staatlichen Schulangebots erbracht wird.

3.3.3 Es wird zu prüfen sein, wie diese gesetzlichen Vorgaben mit Bezug auf die Logopädie auf der hier allein interessierenden Schulstufe der WBS konkretisiert und umgesetzt worden sind.

E. 3.4

3.4.1 Weiter beziehen sich die Rekurrenten auf das internationale Recht und leiten den geltend gemachten Anspruch aus Art. 13 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 UNO-Pakt I sowie Art. 28 Abs. 1 lit. a des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) ab. Sie führen aus, die Vertragsstaaten anerkannten gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I die unentgeltliche Zugänglichkeit des Grundschulunterrichts für alle und verpflichteten sich mit Art. 13 Abs. 3 UNO-Pakt I, die Freiheit der Eltern zu achten, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen. Mit der Streichung von Förderangeboten, die zuvor vom Kanton auch für Privatschüler bezahlt worden seien, und mit deren Vorbehalt für Schülerinnen und Schüler der staatlichen Schulen, werde der freie Entscheid der Rekurrenten, die Schülerin an eine Privatschule zu schicken, nicht akzeptiert. Dies schaffe de facto eine Situation, welche Eltern von Privatschülern je nach ihren finanziellen Möglichkeiten zwingt, ihre Kinder von der Privatschule zu nehmen und an eine staatliche Schule zu schicken, soweit ein Verzicht auf ein benötigtes Förderangebot nicht möglich sei (Rekursbegründung lit. E).

3.4.2 Das Bundesgericht hat es offen gelassen, inwieweit diese angerufenen Bestimmungen des Völkerrechts überhaupt direkt anwendbar sind, gleichzeitig aber festgestellt, dass sich daraus keine über Art. 19 BV hinausgehenden Ansprüche ableiten liessen (BGer 2P.276/2005 vom 7. Mai 2007 E. 3.6.4, m.H. auf BGE 126 I 240 und 130 I 113 E. 3).

E. 3.5

3.5.1 Schliesslich machen die Rekurrenten unter Hinweis auf ein Gutachten von Prof. [...] und Dr. [...] aus dem Jahr 2001 geltend, die vorgenommene Einschränkung des grundsätzlich unbestrittenen Förderungsanspruchs verstosse gegen das Gleichheitsgebot, das Diskriminierungsverbot und die Verhältnismässigkeit, und sei aus diesem Grunde verfassungswidrig. Für die Schülerin stehe eine angemessene und ihren Bedürfnissen genügende Massnahme an einer staatlichen Schule gerade nicht zur Verfügung. Die Ungleichbehandlung von Schülerinnen und Schülern der staatlichen Schulen im Verhältnis zu jenen von Privatschulen beruhe auf keinen sachlichen Gründen. Das begrenzte staatliche Leistungsvermögen könne kein Grund sein, da die benötigte Logopädie der Schülerin auch zur Verfügung gestellt werden müsste, wenn sie an eine staatliche Schule ginge. Offensichtlich gehe es allein darum, dass sich der Kanton mit der aktuellen Schulreform einer finanziellen Verpflichtung entledigen wolle. Es sei mit der Auflösung des zentralen logopädischen Dienstes nicht bedacht worden, dass den Privatschülerinnen und -schülern damit ein bis anhin auch zur Verfügung stehendes Angebot entzogen werde (Rekursbegründung lit. F).

3.5.2 Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann vorliegend offen bleiben, da der Rekurs, wie noch auszuführen sein wird, aus anderen Gründen gutzuheissen ist.

E. 3.6

3.6.1 Abschliessend führen die Rekurrenten an, dass das Kindeswohl der Schülerin bei einem Wechsel der Schule beeinträchtigt würde und von ihr deshalb nicht verlangt werden dürfe, dass sie zur Inanspruchnahme der an den staatlichen Schulen angebotenen Logopädie die Schule wechseln müsse. Im Zeitpunkt ihres Wechsels an die Privatschule habe der zentrale logopädische Dienst noch existiert und sei auch Privatschülerinnen und -schülern Kostengutsprache erteilt worden. Es könne ihnen daher nicht vorgehalten werden, dass es auf ihren eigenen Entscheid, die Schülerin auf eine Privatschule zu schicken, zurückzuführen sei, wenn deren Kindeswohl tangiert werde. Mit dieser Änderung der bisherigen Praxis und der ersatzlosen Streichung des bisher anerkannten Anspruchs hätten die Rekurrenten nicht rechnen können (Rekursbegründung lit. G).

3.6.2 Die Rekurrenten beziehen sich damit implizit auf den Schutz ihres Vertrauens. Aus dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben fliesst der Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Vertrauen der Behörden. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGer 2A.279/2006 vom 26. Februar 2007 E. 3.3; Zbl. 98 (1997) S. 272 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N 626 ff.; Sameli, Treu und Glauben im Verwaltungsrecht, ZSR 111 [1977] II S. 289 ff.; VGE VD.2012.206 vom 10. April 2013 E. 4.2, VD.2010.132 vom 22. Dezember 2011 E. 4.1,

VD.2008.679 vom 17. März 2010 E. 3.2.2).

Rechtsetzungsakte stellen dabei grundsätzlich keine Vertrauensgrundlage dar. Es kann nicht ohne Weiteres auf deren Fortbestand vertraut werden. Immerhin kann das Prinzip des Vertrauensschutzes aber dann angerufen werden, wenn Private durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwer wiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes folgt in solchen Fällen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 641). Ähnliche Grundsätze geltend auch für Praxisänderungen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 638).

3.6.3 Auch diese Fragen können schliesslich aus den oben genannten Gründen (vgl. E. 3.5.2) offen bleiben.

E. 4

4.1 Unbestritten ist, dass das Gemeinwesen den Schülerinnen und Schülern der öffentlichen Grundschulen mit einem entsprechenden Bedarf eine logopädische Förderung anbietet. Dieses Angebot wurde unbestrittenermassen auch der rekurrierenden Schülerin unter der Voraussetzung angeboten, dass sie anstelle der heute besuchten privaten eine öffentliche, vom Gemeinwesen betriebene Schule besucht.

4.2 Wie ausgeführt, umfasst der aus Art. 19 BV fliessende Anspruch auf einen unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht nur ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Die Kantone sind deshalb grundsätzlich nicht verpflichtet, die Bereitstellung und Finanzierung eines weiteren schulischen Angebots an privaten Schulen sicherzustellen, soweit das Angebot an den öffentlichen Schulen ausreichend und angemessen erscheint. Gleiche Grundsätze gelten auch im Zusammenhang mit der Sorge für eine ausreichende Sonderschulung aller behinderten Kinder gemäss Art. 62 Abs. 3 BV. Die Rekurrenten legen aber nicht grundsätzlich dar, dass der Besuch einer öffentlichen Schule mit dem an dieser zur Verfügung stehenden Förderangebot für die Schülerin grundsätzlich ungeeignet oder unangemessen wäre. Sie legen auch nicht dar, aus welchen Gründen der Wechsel der Schülerin von der staatlichen WBS an die Privatschule D_____ für ihre ausreichende Schulung unerlässlich gewesen wäre.

Steht dieses integrale Grundschulangebot an der öffentlichen Schule der rekurrierenden Schülerin aber zur Verfügung, so folgt daraus, dass ihr Anspruch auf ausreichenden unentgeltlichen Grundschulunterricht gemäss Art. 19 i.V.m. 62 Abs. 2 und 3 BV wie auch Art. 13 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 UNO-Pakt I sowie Art. 28 Abs. 1 lit. a des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) grundsätzlich nicht verletzt ist.

4.3 Ein weitergehender Anspruch auf die Finanzierung privaten Schulunterrichts durch den Kanton besteht grundsätzlich nicht. Es stellt sich aber die Frage, ob dies auch für die Finanzierung eines Förderangebots gelten kann, das die an einer Privatschule geschulte Rekurrentin aufgrund einer tiefgreifenden Sprachentwicklungsstörung und mithin aufgrund einer Behinderung im Sinne von Art. 8 Abs. 2 und 62 Abs. 3 BV benötigt. Da die zu Art. 19 i.V.m. 62 Abs. 2 BV entwickelten Grundsätze auch für den Anspruch auf Sonderschulung gelten, sind die Kantone auch diesbezüglich in Ausübung ihres erheblichen verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums nicht verpflichtet, sonderschulische Angebote für Kinder an privaten Schulen, denen an staatlichen Schulen ausreichender

sonderschulischer Unterricht zur Verfügung stünde, bereitzustellen oder zu finanzieren. Daran ändert auch die Entstehungsgeschichte von Art. 62 Abs. 3 BV nichts. Zutreffend ist zwar, dass damit ein Abbau des sonderschulischen Angebots im Rahmen der Übertragung der Aufgabe der Sonderschulung von der IV und damit vom Bund auf die Kantone verhindert werden sollte. Aufgrund des den Kantonen mit der neuen Bestimmung vermittelten Gestaltungsspielraums wurde aber nicht verhindert, dass die Kantone dieses Angebot allein an eigenen, öffentlichen Schulen zur Verfügung stellen. Die Kantone sind daher weder verpflichtet, private separative Sonderschulangebote noch notwendige verstärkte Massnahmen an privaten Schulen zur dortigen Integration von behinderten Kindern zu finanzieren, soweit für diese Kinder genügende Angebote an öffentlichen Schulen zur Verfügung stehen.

4.4 Die Rekurrenten stellen aber in Frage, ob dies auch für die Förderung eines Kindes mit Logopädie gelten kann. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf die Übernahme der Transportkosten behinderter Kinder, die eine private Schule besuchen, soweit sie aus behinderungsbedingten Gründen auf den Transport vom Wohn- an den Schulort angewiesen sind (Rekursbegründung lit. B e, Rz. 27).

4.4.1 In diesem Zusammenhang hat das Verwaltungsgericht kürzlich auf die im Sozialversicherungsrecht zur Anwendung gelangende Figur der **Austauschbefugnis** verwiesen (VGE VD.2011.148 und 177 sowie VD.2011.152, beide vom 20. August 2012 und jeweils E. 6.1). Diese Rechtsfigur ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips, wobei es sich dabei aber nicht um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt, da die Austauschbefugnis in ihrer Anwendung an bestimmte Voraussetzungen gebunden ist. Insbesondere hat sie die durch Auslegung zu ermittelnde ratio legis zu berücksichtigen, welche ihrer Anwendung entgegenstehen kann (vgl. BGE 131 V 107 E. 3.2.3 S. 112; BGer 9C_36/2010 vom 7. April 2010 E. 4.1). Voraussetzung für die Annahme einer Austauschbefugnis ist das Vorliegen eines substitutionsfähigen und aktuellen gesetzlichen Anspruchs sowie die funktionelle Gleichartigkeit der beantragten bzw. effektiv angeschafften Leistung auf weitere Sicht. Die Austauschbefugnis kommt jedoch insbesondere nur zum Tragen, wenn zwei unterschiedliche, aber von der Funktion her austauschbare Leistungen in Frage stehen (vgl. BGE 131 V 107, E. 3.2.3 S. 113). Schliesslich besteht ein Anspruch auf Vergütung der ausgetauschten Leistung nur im Umfang der Kosten der Leistung, auf die ein Anspruch bestünde (BGE 131 V 107 E. 3.2.3 S. 112, 127 V 121 E. 2b S. 123; BGer 9C_36/2010 vom 7. April 2010 E. 4.2). Diese Voraussetzungen sind für die Übernahme von Schultransportkosten privat geschulter Kinder erfüllt, soweit sie aus behinderungsbedingten Gründen auf den Transport vom Wohn- an den Schulort angewiesen sind.

4.4.2 Die Rekurrenten möchten diese Grundsätze nun auch auf das Förderangebot Logopädie angewendet wissen. Sie machen geltend, dass im Unterschied zur integrativen Schulung, bei der das schulische Grundangebot und die integrative Schulung mit verstärkten Massnahmen als Einheit angeboten werden müssten, bei der Logopädie eine solche Einheit nicht bestehe. Diese werde ausserhalb des regulären Unterrichts in separaten Räumen durchgeführt und sei ohne Weiteres vom Grundangebot abtrennbar. Die Logopädie sei daher wie der Transport ein Angebot, das unabhängig vom Grundangebot angeboten werden könne (Rekursbegründung lit. B e, Rz. 26).

4.4.3 Dem hat das Erziehungsdepartement mit seiner Vernehmlassung zunächst entgegen gehalten, dass Logopädie vom Grundangebot an öffentlichen Schulen entgegen der

Auffassung der Rekurrenten nicht abtrennbar sei. Logopädie bilde gemäss § 4 Abs. 1 lit. d SPV Bestandteil des Förderangebots der öffentlichen Volksschule und werde auf der Grundlage des Konzepts ■Logopädie in der Verantwortung der Volksschule■ vom 25. Januar 2012 (act. 8) seit dem 1. August 2012 schulintern angeboten und durchgeführt. Die Förderressourcen an den Schulen richteten sich nach den Klassenzahlen und den örtlichen Gegebenheiten (Sozialindex). Die Entscheidung über die Zuteilung dieser Ressourcen werde ■innerschulisch am runden Tisch gefällt■. Die Verantwortung für die Organisation, Durchführung und Finanzierung der Logopädie liege folglich bei der jeweiligen Schulleitung. Die Rekurrenten könnten daher nicht nach freier Wahl eine einzelne Leistung des Bildungs- und Förderangebots der öffentlichen Schulen, namentlich die Logopädie, in Ergänzung zum Angebot der besuchten Privatschule in Anspruch nehmen (Vernehmlassung des Erziehungsdepartements, S. 6 Ziff. 11).

4.4.4 Wie von den Rekurrenten ausgeführt, ist die Logopädie für Schülerinnen und Schüler auf der Grundlage der bisherigen Rechtslage als von der Schule abgetrenntes Angebot durchgeführt worden. Der Kanton beruft sich nun aber auf ein anderes Konzept. So wird im Konzept ■Logopädie in der Verantwortung der Volksschule■ (Logopädiekonzept) vom 25. Januar 2012 festgehalten, die Logopädinnen und Logopäden würden neu als Personen mit pädagogischem Auftrag gemäss § 117 SchulG in die Schulen integriert. Die Logopädie finde einzeln, in Kleingruppen oder in der Klasse in der Schule und wenn immer möglich während der Unterrichtszeit statt (Logopädiekonzept [act. 8], S. 6). In diesem Sinne finde die Logopädie integrativ, als integratives Förderangebot der Volksschule statt (§ 3 Abs. 3 und 4 Abs. 1 und 4 SPV).

Dieses Konzept gilt aber gemäss § 4 Abs. 1 SPV nur für die Primarschule. Demgegenüber geht § 4 Abs. 2 SPV in der bis zum 23. Juni 2013 wirksamen Fassung davon aus, dass an der Weiterbildungsschule nur die Förderangebote ■Unterricht in Deutsch als Zweitsprache■, ■Förderangebote für besonders leistungsfähige Schülerinnen und Schüler■ sowie ■schulische Heilpädagogik■, nicht aber die Logopädie und Psychomotorik angeboten werden. Diese Beschränkung wurde mit der seit dem 23. Juni 2013 geltenden Fassung von § 4 Abs. 2 SPV auf die Sekundarschule übertragen. An den weiterführenden Schulen wird darüber hinaus auch keine schulische Heilpädagogik angeboten. Daraus folgt, dass für die Logopädie an den weiterführenden Schulen gerade keinsolches integratives Angebot besteht.

Diese Situation ist vom Erziehungsdepartement mit seiner Eingabe vom 31. Januar 2014 bestätigt worden. Es führt aus, Schülerinnen und Schüler der WBS würden bei Verdacht auf Sprachstörungen nicht dezentral an den jeweiligen Schulstandorten, sondern auf dem Sekretariat des Fachzentrums Förderung und Integration zur logopädischen Abklärung resp. Kontrolluntersuchung angemeldet. Bei bestehendem Bedarf würden ■ in Absprache mit dem Fachbeauftragten Logopädie des Fachzentrums ■ als angemessene logopädische Interventionen sowohl länger andauernde Therapien als auch Kurzinterventionen angeboten, mit dem Ziel, Arbeitstechniken einzuüben sowie die Selbstverantwortung und das Gefühl der Selbstwirksamkeit der Schülerinnen und Schüler zu stärken. Das Logopädieangebot auf der Stufe WBS beschränke sich auf wenige Einzelfälle, die bereits früher vom LPD abgeklärt, gefördert oder therapiert worden seien (Eingabe vom 31. Januar 2014, Ziff. 1 S. 1). Nach Auffassung des Erziehungsdepartements ändere dieses zentrale Angebot aber nichts an der Verantwortung der einzelnen Volksschulen für die Zuteilung und Steuerung ihrer Ressourcen für die Logopädie, welche mit deren Verlagerung an die

Volksschulen verbunden sei. Der Begriff ■integrativ■ schliesse die Tätigkeit von Fachpersonen in Räumlichkeiten ausserhalb der Schulstandorte nicht aus. Entscheidend sei vielmehr deren organisatorische Unterstellung unter die Volksschulen resp. in der Regel die Schulleitungen der jeweiligen Schulstandorte, bei denen auch die Entscheidkompetenz für die Förderung sowie sämtliche Ressourcen für die logopädische Förderung liege (Eingabe vom 31. Januar 2014, Ziff. 1 S. 2).

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Gemäss § 4 Abs. 2 SPV wird an der WBS und neu an den Sekundarschulen gerade keine Logopädie bereit gestellt. Zutreffend ist zwar die Ausführung des Erziehungsdepartements, dass die genannte Bestimmung logopädische Massnahmen für Schülerinnen und Schüler mit entsprechendem Förderbedarf auf dieser Schulstufe nicht ausschliesse. Ein solcher Ausschluss würde denn auch Art. 2 lit. c, 3 lit. b und 4 lit. a SPK widersprechen, welche bei entsprechender Förderindikation einen Anspruch auf unentgeltliche und angemessene logopädische Therapie während der Dauer der obligatorischen Schulzeit und damit auch auf der Schulstufe der WBS vermittelt. Die Bestimmung bringt aber zum Ausdruck, dass auf der Stufe der WBS die Logopädie ■ im Unterschied zur Primarschule ■ geradenicht in die Schule integriertes Angebot darstellt. Unzutreffend erscheint auch die Feststellung des Erziehungsdepartements, über den festgestellten logopädischen Förderbedarf entscheide auch an der WBS bzw. der Sekundarschule die jeweils zuständige Schulleitung (Eingabe vom 31. Januar 2014, Ziff. 2). Das Erziehungsdepartement bezieht sich dabei auf § 6 Abs. 1 und 4 SPV. Gemäss § 6 Abs. 1 SPV stellt das pädagogische Team den Förderbedarf der Schülerinnen und Schüler fest. Die WBS verfügt aber über gar keine logopädischen Fachpersonen, da die Logopädie gemäss § 4 Abs. 2 SPV nicht zu ihrem Förderangebot gehört. Gehört die Logopädie aber nicht zum Förderangebot der WBS, so können den WBS-Schulleitungen auch keine entsprechenden Förderressourcen zugeteilt werden, über die sie gemäss § 6 Abs. 3 und 4 SPV entscheiden könnten. Wie das Erziehungsdepartement selber ausführt, ist es vielmehr die zuständige Logopädin auf dem Sekretariat des Fachzentrums Förderung und Integration, welche die notwendigen Massnahmen anordnet und durchführt. Die von der Volksschulleitung angegebenen ■systemischen Gründe■, welche einer Verlängerung der vom Kanton finanzierten logopädischen Behandlung der Schülerin entgegenstehen würden, bestehen daher nicht.

Aus dem Gesagten folgt, dass die Logopädie auf der Stufe der WBS bzw. heute der Sekundarschulen ein in gleicher Weise wie der Schultransport behinderter Kinder substituionsfähiger Anspruch ist. Das Angebot ist nicht im Sinne eines integrierten Angebots mit dem staatlichen Schulangebot verknüpft. Vor diesem Hintergrund erscheint der Ausschluss von Kindern von diesem staatlichen Förderangebot, welche ansonsten private Schulen besuchen, aufgrund der Art der Leistungserbringung im Rahmen der öffentlichen Volksschule nicht geboten. Damit bildet der Besuch einer Privatschule auch kein geeignetes Abgrenzungskriterium bei der Bereitstellung des Angebots an Kinder mit logopädischem Förderbedarf.

4.4.5 In Bezug auf den Hauptantrag der Rekurrenten ■ Kostengutsprache für eine angemessene Therapie bei einer von ihnen selbst zu organisierenden Lehrperson ■ ist daher festzuhalten, dass aus der hier zur Anwendung gelangenden Figur der Austauschbefugnis ein substituionsfähiger Anspruch der Rekurrenten auf die in Frage stehende Leistung resultiert.

4.4.6 Soweit die Rekurrenten beantragen, es sei ihnen für das Schuljahr 2012/2013 unentgeltlich eine angemessene Therapie bereit zu stellen (Eventualantrag), ist hingegen festzuhalten, dass hier eine für die Figur der Austauschbefugnis untypische Konstellation vorliegt, handelt es sich doch ■ im Gegensatz zur Kostenübernahme ■ bei der substituierenden und der substituierten Massnahme nicht um unterschiedliche, aber von der Funktion her austauschbare (s. dazu oben E. 4.4.4), sondern unidentische Leistungen. Da jedoch mit der Bereitstellung der Logopädie eine Massnahme zur Debatte steht, die von der Sonderschulung losgelöst behandelt werden kann, besteht darauf nach Verfassung und Konkordat direkt ein grundsätzlicher Anspruch (vgl. dazu oben E. 3.2.3). Damit kommt der Rückgriff auf die Figur der Austauschbefugnis ■ welche unter Umständen den Zugang zu einer Leistung verschafft, für die es an einer Anspruchsvoraussetzung gerade fehlt ■ nicht zum Tragen (vgl. dazu Harry Landolt, Sozialversicherungsrechtliche Austauschbefugnis, in: Riemer-Kafka/Rumo-Jungo [Hrsg.], Soziale Sicherheit ■ Soziale Unsicherheit, Festschrift für Erwin Murer zum 65. Geburtstag, Bern 2010, S. 392 f., 395 f., 404).

4.4.7 Aus dem Gesagten folgt, dass der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur neuen Prüfung des Anspruchs der Schülerin im Sinne der obigen Erwägungen an die Volksschulleitung zurückzuweisen ist. Die Volksschulleitung wird zu prüfen haben, ob bei der Schülerin nach dem 30. September 2012 weiter ein logopädischer Förderbedarf bestanden hat. Auch wenn unbestritten ist, dass die Schülerin aufgrund einer tiefgreifenden Sprachentwicklungsstörung, einer Legasthenie und Wahrnehmungsproblemen bis zum 30. September 2012 einer logopädischen Behandlung bedurfte und dafür Kostengutsprachen erhalten hat, kann vom Verwaltungsgericht über den entsprechenden Förderbedarf der Schülerin aufgrund der vorliegenden Akten nicht abschliessend entschieden werden. Wird ein solcher bejaht, so wird die Volksschulleitung über das anzubietende Förderangebot, resp. eine Vergütung für das bisher verweigerte Angebot, soweit die Schülerin ein solches privat bezogen hat, im Sinne der Erwägungen zu entscheiden haben.

E. 5

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben und ist den Rekurrenten eine angemessene Parteientschädigung für das verwaltungsgerichtliche Verfahren zuzusprechen. Die Rekurrenten machen einen Aufwand von insgesamt CHF 20'081.10 geltend. Davon sind die Aufwendungen bis zum Datum des Entscheides des Erziehungsdepartements sowie solche für ■ Gegenlesen des Entscheides ■ in Abzug zu bringen, so dass eine Stundenanzahl von 32 resultiert. Diese sind praxisgemäss zum Überwälzungstarif von CHF 250.■ zu verrechnen, so dass ein Honorar von CHF 8'000.■ resultiert. Bei den geltend gemachten Auslagen von CHF 364.60 ist darauf hinzuweisen, dass eine ■ Spesenpauschale ■ grundsätzlich nicht geltend gemacht werden kann, sie wird jedoch vorliegend als angemessen betrachtet und daher akzeptiert. Den Rekurrenten wird somit eine Parteientschädigung von CHF 8'364.60, zuzüglich Mehrwertsteuer von CHF 669.20, insgesamt CHF 9'033.80, zu Lasten der Vorinstanz zugesprochen.

Demgegenüber ist der vorinstanzliche Kostenentscheid einzig aufzuheben. Da der Anspruch auf Parteientschädigung im departementalen Verfahren anderen Grundsätzen folgt (vgl. § 13 i.V.m. 11 rep. 12. Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Verwaltungsgebühren) und der Vertretungsaufwand in jenem Verfahren vom Gericht selber aufgrund der vorhandenen Akten nicht abgeschätzt werden kann, wird es Sache des Departements sein, anstelle des aufgehobenen Entscheids neu über die Kosten zu entscheiden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.