

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/12 vom 23. Oktober 2018

Sg Verwaltungsgericht, 2018-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2018_12

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/12 du 23 octobre 2018

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2018/12 del 23 ottobre 2018

Regeste

Anerkennung als Sonderschule, Art. 12 und 13 Sonderschulverordnung. Die Vorinstanz hat entgegen dem klaren und eindeutigen Wortlaut der Sonderschulverordnung vor der Anerkennung der von der Beschwerdeführerin betriebenen Sonderschule mit der Verpflichtung, Stundenplan und Betriebskonzept anzupassen, die Sonderschulkommission nicht angehört. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Angelegenheit zur Durchführung der Anhörung der Sonderschulkommission und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen (Verwaltungsgericht, B 2018/12).

Erwägungen

E. 1

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen die am 20. Dezember 2017 versandte Verfügung der Vorinstanz wurde mit Eingabe vom 10. Januar 2018 unter Berücksichtigung des Stillstandes der vierzehntägigen Beschwerdefrist über die Weihnachts- und Neujahrsfeiertage vom 18. Dezember 2017 bis 2. Januar 2018 rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP sowie Art. 30 Abs. 1 VRP und Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272) und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 29. Januar 2018 formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist umstritten, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen die von der Beschwerdeführerin geführte und mit der angefochtenen Verfügung grundsätzlich kantonale anerkannte Sonderschule den erweiterten Unterricht für die Oberstufenschülerinnen und -schüler sowie die fortgesetzte Sonderschulung im nachobligatorischen Bereich am Mittwochnachmittag und – in der Folge – am Mittwoch auch ein Mittagessen samt Mittagsbetreuung anbieten darf.

E. 3.1

Nach Art. 39 des Volksschulgesetzes (sGS 231.1, VSG) führen die anerkannten privaten Sonderschulen die Sonderschulung durch (Abs. 1); die Vorinstanz ist für die Anerkennung zuständig (Abs. 2; Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über die Anerkennung und Finanzierung von privaten Sonderschulen, sGS 213.951, Sonderschulverordnung). In formeller Hinsicht setzt die Anerkennung die Anhörung der Sonderschulkommission voraus (Art. 12 Abs. 1

Sonderschulverordnung). Es – das Bildungsdepartement – kann die Anerkennung an Bedingungen knüpfen und mit Auflagen versehen (Art. 12 Abs. 2 Sonderschulverordnung). Bei Änderung von Zweck oder Betriebskonzept der Sonderschule stellt die Trägerschaft erneut ein Gesuch um Anerkennung (Art. 13 Ingress und lit. b Sonderschulverordnung). Den vorinstanzlichen Akten lässt sich nicht entnehmen, dass die Vorinstanz die Sonderschulkommission vor der erneuten Anerkennung der von der Beschwerdeführerin geführten Tagessonderschule angehört hätte. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die angefochtene Verfügung ohne Anhörung der Sonderschulkommission erging.

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin rügt diesen Mangel zwar nicht. Entsprechend dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen korrigiert das Verwaltungsgericht indessen eine nicht geltend gemachte Rechtsverletzung von sich aus, wenn diese eindeutig ist oder wenn erhebliche öffentliche (oder auch private) Interessen betroffen sind (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 654 und 655).

E. 3.2.1

Die Vorinstanz hat die Sonderschulkommission entgegen dem klaren und eindeutigen Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 Sonderschulverordnung nicht angehört. Die Rechtsverletzung ist damit eindeutig. Abgesehen davon betrifft sie auch erhebliche öffentliche – namentlich die Festlegung von Art und Weise der Förderung von Jugendlichen mit Behinderung in anerkannten kantonalen Sonderschulen unter Berücksichtigung einer fachspezifischen Aussensicht – und private – die von der privaten Trägerschaft für eine kantonale Anerkennung der von ihr geführten Sonderschule zu erfüllenden Anforderungen an die Organisation des Unterrichts und der Betreuung von Sonderschülerinnen und Sonderschülern – Interessen.

E. 3.2.2

Nicht gegen eine Rechtsverletzung spricht, dass mit dem Inkrafttreten des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz am 1. Januar 2015 das Gesetz über Kantonsbeiträge an private Sonderschulen (nGS 12-88 mit zahlreichen Änderungen) und damit auch dessen Art. 3, der die Sonderschulen, welche Kantonsbeiträge erhalten, der Aufsicht der Sonderschulkommission – einer bundesrechtlich vorgeschriebenen "Kantonalen Kommission für die Sonderschulen in der IV" (vgl. Botschaft zum XIV. Nachtrag VSG, ABl 2013, S. 386) – unterstellte, ebenso ersatzlos aufgehoben wurde, wie mit dem Inkrafttreten der Neufassung der Sonderschulverordnung vom 3. Februar 2015 (nGS 2015-020) am 1. Januar 2015 die Regelungen zu Zusammensetzung, Wahlbehörde und Aufgaben in Art. 4 und 5 Sonderschulverordnung. Im Volksschulgesetz wird die Sonderschulkommission nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch kann der Erziehungsrat gestützt auf seine gesetzliche Befugnis gemäss Art. 102 VSG, für besondere Aufgaben Fachkommissionen zu bestellen, eine Sonderschulkommission oder ein alternatives Organ einsetzen (vgl. Botschaft XIV. Nachtrag VSG, ABl 2013 S. 387). Von dieser Befugnis hat der Erziehungsrat Gebrauch gemacht (vgl. Staatskalender 2018/2019 S. 69, wobei noch die aufgehobenen Rechtsgrundlagen und die Regierung als Wahlorgan genannt werden; vgl. auch www.sg.ch Publikationen & Services/Publikationen/Staatskalender). Das gestützt auf Art. 37 ter VSG vom Erziehungsrat und vom Bildungsdepartement erlassene und von der Regierung genehmigte Sonderpädagogik-Konzept regelt Auftrag (Ziffer 12.4.1), Aufgaben (Ziffer 12.4.2) und Zusammensetzung (Ziffer 12.4.3) der Sonderschulkommission. Die

Sonderschulkommission und deren Zuständigkeitsbereich findet mithin auf der Stufe des Gesetzes und auf der Stufe der departementalen Verordnung eine ausreichende Rechtsgrundlage.

E. 3.2.3

Gegen eine Rechtsverletzung spricht ebenso wenig, dass vorliegend nicht die grundsätzliche Anerkennung der von der Beschwerdeführerin geführten Tagessonderschule, sondern die konkrete Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung und – damit verknüpft – des Betriebskonzepts und des Stundenplanes umstritten ist. Zwar setzen weder die Genehmigung des Betriebskonzepts, über welches die Sonderschule gemäss Art. 5 Sonderschulverordnung verfügen muss, noch die Anordnung von Bedingungen und Auflagen zur Anerkennung gemäss Art. 12 Abs. 2 Sonderschulverordnung ausdrücklich die Anhörung der Sonderschulkommission durch das Bildungsdepartement voraus. Indessen ist aus systematischer Sicht offenkundig, dass die Sonderschulkommission nicht bloss zur grundsätzlichen Anerkennung einer Sonderschule durch das Bildungsdepartement, sondern auch zu den mit einer Anerkennung verknüpften Auflagen oder zu den, die Erteilung der Anerkennung allenfalls ausschliessenden Bedingungen anzuhören ist. Art. 12 Abs. 1 Sonderschulverordnung verweist auf die für die Anerkennung zu erfüllenden Voraussetzungen nach den Art. 3-9 Sonderschulverordnung. Bedingungen und Auflagen – und damit auch die Festlegung des Inhalts einer Leistungsvereinbarung und des entsprechenden Betriebskonzepts – stellen die im Vergleich mit einer Verweigerung der Bewilligung milderen Mittel dar (vgl. BGE 139 II 185 E. 9.1). Sie können aber bei deren Nichtbeachtung den Entzug der Anerkennung nach sich ziehen. Zu beachten ist auch Art. 13 Sonderschulverordnung, der unter anderem bei einer Änderung des Zwecks oder des Betriebskonzepts der Sonderschule (lit. b) von der Trägerschaft verlangt, erneut ein Gesuch um Anerkennung – und nicht etwa um Genehmigung der Änderungen des Betriebskonzepts bei fortbestehender Anerkennung – zu stellen. Auch die Materialien zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz und die Ausführungen des Ordnungsgebers zur Sonderschulverordnung sprechen dafür, dass die Sonderschulkommission auch hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen für die Anerkennung anzuhören ist. Die Sonderschulkommission wird als "interdisziplinäres Fachgremium", welches das Bildungsdepartement in Fragen der Sonderschulung berät, bezeichnet (vgl. Ziffer 12.4.1 des Sonderpädagogik-Konzepts). In der Botschaft zum XIV. Nachtrag VSG wird ausgeführt, dass das Bildungsdepartement "nach Vorberatung durch die Sonderschulkommission" für die Anerkennung einer Sonderschule zuständig ist (vgl. ABI 2013 S. 332, S. 386). Auch der Ordnungsgeber geht davon aus, dass die Sonderschulkommission nicht bloss zur Frage der Anerkennung, sondern auch zu damit zusammenhängenden Bedingungen und Auflagen anzuhören ist. In Erläuterung der Antwort der Regierung auf die Motion Wasserfallen "Beibehaltung Sonderschulkommission" führte der Vorsteher des Bildungsdepartements im Kantonsrat am 26. November 2014 aus, die Sonderschulkommission sei "extrem wichtig" und gebe "die benötigte Aussensicht". Sie werde vom Bildungsdepartement bei folgenden Verfahren zur fachlichen Beurteilung und Beratung eingeladen: 1. Anerkennung als Sonderschule [...], 2. Bewilligung von Betriebskonzepten von Sonderschulen [...], [...], 4. Weisungen und Reglementen zur Sonderschulung, [...], 7. Stellungnahmen zu Themen, die für die Sonderschulung bedeutsam sind [...]. Das werde so in der Verordnung und im Konzept aufgenommen (vgl. www.ratsinfo.sg.ch Geschäft Nr. 42.14.11). Damit übereinstimmend führte die Regierung in ihrer schriftlichen Antwort vom 28. Juni 2016 auf die Interpellation der FDP-Fraktion "Sonderschulen im Kanton St. Gallen an der kurzen

Leine?" aus, die Sonderschule entscheide in eigener Verantwortung, wie sie die Förderung der einzelnen Schülerinnen und Schüler gestalte und den Schulbetrieb organisiere, damit ein angemessener Grundschulunterricht gewährleistet sei. Grundlage sei das individuelle Betriebskonzept jeder Sonderschule, das vom Bildungsdepartement bewilligt werde. Das Bildungsdepartement werde im Rahmen des Bewilligungsverfahrens von den Experten der Sonderschulkommission beraten. Die Sonderschulkommission berate als interdisziplinäres Fachgremium das Bildungsdepartement in Fragen der Sonderschulung gemäss Sonderpädagogik-Konzept. Sie stelle sicher, dass sonderschulspezifische Fragestellungen auch aus einer aussenstehenden Expertensicht beurteilt würden. Nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission gehörten die finanziellen Aspekte der Sonderschulung (act. 15/1, Ziffer 3; vgl. auch www.ratsinfo.sg.ch Geschäfts-Nr. 51.16.12). Das Sonderpädagogik-Konzept hält denn auch in Ziffer 12.4.2 ausdrücklich fest, dass die Sonderschulkommission vom Bildungsdepartement zur fachlichen Beurteilung und Beratung insbesondere in den Verfahren zur Erteilung und Entzug der Anerkennung als Sonderschule, zur Bewilligung von Betriebskonzepten der Sonderschulen, bei Massnahmen zur Qualitätssicherung und bei Weisungen und Reglementen zur Sonderschulung und für Stellungnahmen zu Themen, die für die Sonderschulung bedeutsam sind, eingeladen wird.

E. 3.2.4

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass neben dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 der Sonderschulverordnung auch deren Systematik, die Äusserungen des Gesetzgebers in den Materialien zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz und der Regierung zur Sonderschulverordnung sowie der Inhalt des Sonderpädagogik-Konzepts eine Anhörung der Sonderschulkommission vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung durch die Vorinstanz verlangt hätten.

E. 3.3

Die Verletzung formeller Vorschriften führt zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 731). Eine Heilung im Beschwerdeverfahren erscheint vorliegend nicht angebracht, zumal das Übergehen einer Fachbehörde eine erhebliche Verletzung des Verfahrensrechts darstellt. Hinzu kommt, dass verfahrensökonomisch nicht viel gewonnen wäre, wenn das Verwaltungsgericht, dessen Überprüfungsbefugnis zudem das vorinstanzliche Ermessen nicht umfasst (vgl. Art. 61 Abs. 1 VRP), die Anhörung der Sonderschulkommission nachholen und selbst in der Sache entscheiden würde. Die Beschwerde ist dementsprechend teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur Durchführung der Anhörung der Sonderschulkommission und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 4

Bei der erneuten Beurteilung der Angelegenheit wird die Vorinstanz das Folgende in Betracht ziehen müssen:

E. 4.1

Die Anerkennung als kantonale Sonderschule setzt unter anderem gemäss Art. 5 Abs. 1 Sonderschulverordnung ein Betriebskonzept, das Leistungen, Finanzierung, Führung und Organisation sowie Massnahmen zu Qualitätssicherung und -entwicklung regelt, und die Erfüllung der Leistungsvereinbarung in pädagogischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht sicherstellt, voraus. Die Leistungsvereinbarung regelt gemäss Art. 16 Ingress Sonderschulverordnung insbesondere Leistungsangebot (lit. a), Bedarfsstufe in den

Bereichen Schule und Internat (lit. b) sowie Öffnungszeiten und Platzangebot der ausserschulischen Betreuung für Tagesschülerinnen und -schüler sowie des Internats (lit. c). Die Verfahrensbeteiligten gehen soweit ersichtlich übereinstimmend davon aus, dass die von der Beschwerdeführerin geführte Heilpädagogische Schule über ein am 24. November 2015 angepasstes – allerdings von der Sonderschulkommission ebenfalls fachlich noch nicht beurteiltes (vgl. Ziffer 12.4.2 des Sonderschulkonzepts) – Betriebskonzept verfügt, welches die genannten Inhalte regelt und insbesondere die Erfüllung der Leistungsvereinbarung gemäss Vorschlag der Beschwerdeführerin vom 6. Dezember 2016 (act. 15/3.1) sicherstellt, alle weiteren für die Anerkennung verlangten Voraussetzungen erfüllt und deshalb gestützt auf Art. 39 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) und Art. 10 Abs. 1 Sonderschulverordnung von der Vorinstanz als private Sonderschule nach Massgabe des Versorgungskonzeptes für den Sonderschulunterricht als private Sonderschule grundsätzlich anerkannt werden kann.

E. 4.2

Für die anerkannten privaten Sonderschulen als Teil der öffentlichen Volksschule gelten gemäss Art. 1 Abs. 1 bis Ingress VSG die Bestimmungen des Volksschulgesetzes über die sonderpädagogischen Massnahmen (lit. a) und bei deren Anwendung sachgemäss die übrigen Bestimmungen des Gesetzes (lit. b). Nach Art. 37 VSG vollzieht das kantonale Sonderpädagogik-Konzept die Grundsätze des Gesetzes zu den sonderpädagogischen Massnahmen (Abs. 1); es regelt insbesondere die "weiteren" Grundlagen der Sonderpädagogik in fachlich-pädagogischer und organisatorisch-betrieblicher Hinsicht (Abs. 2 Ingress und lit. a). Zuständig für den Erlass des Sonderpädagogik-Konzeptes sind im Rahmen von Gesetz und Verordnung in fachlich-pädagogischer Hinsicht der Erziehungsrat und in organisatorisch-betrieblicher Hinsicht das Bildungsdepartement; es bedarf der Genehmigung der Regierung (Art. 37 ter Abs. 1 und 2 VSG). Das Sonderpädagogik-Konzept hält in organisatorischer Hinsicht einzig fest, dass die Tagessonderschulen die Blockzeiten – aufgrund der teilweise langen Anfahrtswege – institutionsbezogen festlegen (Ziffer 3.3.3). Es enthält aber – anders als die Weisungen des Erziehungsrates und des Bildungsdepartements zur Unterrichtsorganisation, zur Klassenbildung und zum Personalpool in der Volksschule (vgl. Schulblatt 6/2016 S. 452 ff., nachfolgend Weisungen zur Volksschule) in Art. 4 Abs. 1 Satz 1 für die öffentlichen Volksschulen – keine ausdrückliche Bestimmung, nach welcher am Mittwochnachmittag kein Unterricht stattfindet. Immerhin aber sieht Ziffer 2.1 des Anhangs 2 mit dem Titel "Ausserschulische Betreuung in Tagessonderschulen" vor, dass das Grundangebot eine Mittagsbetreuung vier bis fünfmal pro Woche, mindestens 90 Minuten (ab Oberstufe auch 60 Minuten möglich) mit Anleitung und Begleitung während des Essens inklusive Freizeitaktivitäten bzw. Anleiten zu Aktivitäten umfasst. Die Weisungen zur Volksschule verweisen bei der Umschreibung ihres Geltungsbereichs in Art. 1 Abs. 2 für die anerkannten privaten Sonderschulen ausdrücklich auf das Sonderpädagogik-Konzept. Diese Verweisungsnorm drückt aus, was auch der bereits erwähnte Art. 1 Abs. 1 bis Ingress und lit. b VSG in allgemeiner Weise festhält: Im Bereich der Sonderpädagogik ist eine behinderungs- und angebotsbedingte Anpassung der Unterrichtsorganisation selbstverständlich erforderlich. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Weisungen, der den unterrichtsfreien Mittwochnachmittag vorschreibt, ist deshalb jedenfalls nicht unmittelbar auf die anerkannten privaten Sonderschulen anwendbar. Zu beachten ist im Übrigen wohl auch, dass das Gesuch der Beschwerdeführerin zumindest teilweise Schülerinnen und Schüler betrifft, welche die obligatorische Schulpflicht, wie sie in der Regelschule zu

erfüllen ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VSG), abgeschlossen haben. Auch insoweit erscheint eine unmittelbare Anwendung der Weisungen zur Volksschule ausgeschlossen. Ob und inwieweit mit Blick auf die Aufgaben der Sonderschule eine subsidiäre Geltung der Regel des unterrichtsfreien Mittwochnachmittags für die Schülerinnen und Schüler der Oberstufe und der Weiterführung der Sonderschulung im nachobligatorischen Bereich angebracht ist, wird die Vorinstanz insbesondere unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Anhörung der Sonderschulkommission, zu beurteilen haben.

E. 5

Dem Verfahrensausgang entsprechend – die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen und die Angelegenheit mit ergebnisoffenem Verfahrensausgang an die Vorinstanz zurückzuweisen – trägt der Staat die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin ist der von ihr in der Höhe von CHF 1'500 geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten. Die obsiegende Beschwerdeführerin stellte ihre Anträge zwar unter Entschädigungsfolge. Indessen hat sie die Angelegenheit selbst geführt und auch keine erheblichen Aufwendungen nachgewiesen, welche eine Umtriebsentschädigung rechtfertigen würden. Ausseramtliche Kosten sind dementsprechend für das Beschwerdeverfahren nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98 bis VRP). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 18. Dezember 2017 aufgehoben. 2. Die Angelegenheit wird zur Durchführung der Anhörung der Sonderschulkommission und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen. 3. Der Staat (Bildungsdepartement) trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin wird der von ihr in der Höhe von CHF 1'500 geleistete Kostenvorschuss zurückerstattet. 4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt. Der

Abteilungspräsident	Der Gerichtsschreiber
Zürn	Scherrer

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