

SG_PUBLIKATIONEN ERB 2020 Nr. 50 vom 21. Juli 2009

SG Gerichte, 2009-07-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publikationen_ERB_2020_Nr._50

FR: SG_PUBLIKATIONEN ERB 2020 Nr. 50 du 21 juillet 2009

IT: SG_PUBLIKATIONEN ERB 2020 Nr. 50 del 21 luglio 2009

Erwägungen

E. 20

Mai 2020 / Nr. 50

Heilpädagogische Schule Z.___: A.___; Rekurs betreffend Ordnungsbusse

Auszug an: AA.___ (zuhanden der Rekurrenten), eingeschrieben Heilpädagogische Schule Z.___, eingeschrieben Sicherheits- und Justizdepartement, Rechtsdienst / Amt für Volksschule, Abteilung Sonderpädagogik / Dienst für Recht und Personal / Mitglieder des Erziehungsrates / GE

Zugestellt am: 28. Mai 2020

Der Dienst für Recht und Personal des Bildungsdepartementes berichtet:

A. B.___, geboren am 21. Juli 2009, besucht nach Lage der Akten seit Ende August 2016 die Heilpädagogische Schule Z.___ (nachfolgend HPS Z.___), nachdem das Bundesgericht die vom Schulrat X.___ am 16. Juni 2015 angeordnete Sonderbeschulung von B.___ mit Urteil vom 29. August 2016 bestätigt hatte.

B. Vom 14. bis 19. Januar 2019 fand das Skilager der HPS Z.___ statt. B.___ nahm nicht daran teil und brachte stattdessen nach dem Lager ein Attest des Ostschweizer Kinderspitals vom 15. Januar 2019 mit, wonach er aktuell mit einer Rumpforthese behandelt werde. Die Orthese sollte möglichst während 24 Stunden angelegt werden; zum Sport und zur Körperpflege müsse sie abgelegt werden. Die Anwendung, insbesondere Anlage und Abnahme der Orthese, müsse durch Betreuungs- bzw. Bezugspersonen beobachtet und gegebenenfalls begleitet werden. Eine Unterbrechung der Behandlung sei für die Dauer des Skilagers möglich, aber nicht empfehlenswert.

C. Am 21. Januar 2019 erstattete die Institutionsleitung der HPS Z.___ eine Gefährdungsmeldung bei der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (nachstehend KESB), da sie zusammen mit dem Erziehungsbeistand das Kindeswohl als gefährdet erachtete. Die Eltern seien nicht informiert über diese Gefährdungsmeldung. Zur Begründung machte sie geltend, dass die Klassenlehrperson regelmässig Gespräche mit den Eltern von B.___ führe. Die Institutionsleitung der HPS Z.___ und die Klassenlehrperson stellten fest, dass B.___ häufig mit einem ärztlichen Attest von Dr.med. C.___, dem Schulunterricht fernbleibe. Seit August 2018 bis dato sei B.___ an 20 Tagen abwesend gewesen. Das Fernbleiben könne mehrheitlich nicht nachvollzogen werden, da die Begründung der Eltern nicht sachgemäss sei. Am Skilager vom 14. bis 19. Januar 2019 habe B.___ ebenfalls nicht teilgenommen. Seit 2016 habe er noch an keinem Skilager der HPS Z.___ teilgenommen. Das Skilager gehöre zur obligatorischen Schulzeit. B.___ habe in der Schule geweint, weil er am Skilager nicht teilnehmen dürfe.

D. Nach Lage der Akten wurde am 24. Januar 2019 (Datum handschriftlich am Ende des Dokuments neben dem Visum des Oberarztes vermerkt) ein weiteres Attest des Ostschweizer Kinderspitals ausgestellt; im Vergleich zum ersten Attest mit einem dahingehend abgeänderten

ERB 2020/50

2/12

Wortlaut, als die Orthese bis zu 24 Stunden angelegt werden könne, zur Erreichung eines optimalen Behandlungsziels mindestens 6 bis 8 Stunden am Tag getragen werden sollte und zum Sport und zur Körperpflege abgelegt werden müsse. Es wurde wiederum angemerkt, dass eine Unterbrechung der Behandlung für die Dauer des Skilagers möglich, aber nicht empfehlenswert sei.

E. Die damalige Rechtsvertreterin der Eltern nahm mit Schreiben vom 20. Februar 2019 gegenüber der KESB Stellung zur Gefährdungsmeldung. Am 6. März 2019 machte eine Abordnung der KESB einen Unterrichtsbesuch in der Klasse von B.__. Nach einem Gespräch mit der Institutionsleitung der HPS Z.__ und der Klassenlehrperson wurde beschlossen, dass aktuell nichts an der behördlich angeordneten Massnahme (Erziehungsbeistandschaft) verändert werde, die HPS Z.__ jedoch künftig bei Problemen die KESB punktuell beiziehen solle. Am 18. März 2019 teilte die KESB den Eltern mit, dass sie ihr Abklärungsverfahren einstelle.

F. Vom 24. bis 28. Juni 2019 fand ein Klassenlager der HPS Z.__ statt; B.__ nahm daran nicht teil. Die Eltern reichten erneut ein Attest des Ostschweizer Kinderspitals vom 17. Juni 2019 ein, wonach B.__ die Orthese möglichst während 6 bis 8 Stunden tragen sollte und sie zum Sport und zur Körperpflege abgelegt werden müsse. Im Attest wurde wiederum angemerkt, dass eine Unterbrechung der Behandlung für die Dauer des anstehenden Lagers möglich, aber nicht empfehlenswert sei.

G. Am 5. Juli 2019 sprach die Institutionsleitung der HPS Z.__ gegenüber A.__ aufgrund des unentschuldigtem Fernbleibens ihres Sohnes B.__ eine Ordnungsbusse in der Höhe von Fr. 2'000.-- aus. Zur Begründung machte sie geltend, dass B.__ am Klassenlager vom 24. bis 28. Juni 2019 nicht teilgenommen habe. Im beigebrachten Attest des Kinderspitals werde festgehalten, dass B.__ ein Korsett tragen müsse. Sie (die Institutionsleitung der HPS Z.__) halte fest, dass es sich bei einem Attest nicht um eine Dispensation vom Klassenlager handle. Die Klassenlager seien Bestandteil des obligatorischen Schulunterrichts. Die Klassenlehrperson hätte B.__ das Korsett ohne weiteres anziehen können. Wegen den verschiedenen Abwesenheiten von B.__ habe die HPS Z.__ am 21. Januar 2019 bei der KESB eine Gefährdungsmeldung eingereicht. Gemäss Art. 97 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) könne die zuständige Stelle eine Ordnungsbusse von Fr. 200.-- je versäumten Halbtag aussprechen.

H. Dagegen erhoben A.__ (nachfolgend Rekurrenten), vertreten durch AA.__, mit Eingabe vom

E. 23

Januar 2017 ausgestellte Arztzeugnis sei am 24. Januar 2017 nachgeliefert worden. Nach dem Skilager habe ein «runder Tisch» stattgefunden. Sie (die Vorinstanz) habe den Rekurrenten mitgeteilt, dass die Lager Bestandteil des Bildungsauftrages und damit obligatorisch seien, weshalb B.__ daran teilnehmen müsse. Es seien rechtliche Schritte

angedroht worden. Im Juni

ERB 2020/50

4/12

2017 habe die Klassenlehrperson ein Elterngespräch durchgeführt, um das anstehende Sommerlager vom 26. bis 30. Juni 2017 zu thematisieren. Die Rekurrenten seien über das Programm informiert worden und die Lehrperson habe erklärt, dass die Lagerteilnahme obligatorisch sei. B. __ sei dann mit Arztzeugnis vom 28. Juni 2017 dem Klassenlager ferngeblieben. Am Skilager 2018 habe B. __ ebenfalls nicht teilgenommen. Es habe wiederum ein Gespräch stattgefunden, an dem den Rekurrenten die Sachlage klar kommuniziert worden sei. Das Sommerlager 2018 habe B. __ besucht; es habe keine Schwierigkeiten gegeben. Seit Herbst 2018 müsse B. __ eine Orthese tragen und die Physiotherapie besuchen. Die Rekurrenten hätten die Therapie erst auf einen Schulnachmittag ansetzen wollen. Die alsdann vorgeschlagene HPS-interne Aufgleisung der Therapie hätten sie abgelehnt und die externen Therapietermine dann ausserhalb der Unterrichtszeiten festgelegt. Während des ersten Semesters des Schuljahres 2018/19 sei festgestellt worden, dass B. __ sehr viele Fehltage bzw. 20 Absenzen habe. An einem dieser Tage habe die Lehrperson einen Hausbesuch gemacht, um ihrer Sorge um B. __ Ausdruck zu geben. B. __ sei munter und fit zu Hause gewesen und sei dann mit der Lehrperson zur Schule gegangen. Am Skilager 2019 habe B. __ nicht teilgenommen. Nach dem Skilager habe er ein Attest mitgebracht, wonach er während 24 Stunden eine Orthese tragen müsse, die während sportlichen Betätigungen aber abgelegt werden könne (Bst. B vorstehend). Aus Sicht der Vorinstanz sei dies kein Grund für ein Fernbleiben. Die Lehrperson habe die Rekurrentin darauf aufmerksam gemacht, dass es für die Schule kein Problem sei, wenn B. __ die Orthese dauernd tragen müsse; die Mitarbeitenden der HPS würden ihn gerne unterstützen und diese bei Bedarf abnehmen. Kurze Zeit danach sei eine neue Version des Attests abgegeben worden (Bst. D vorstehend). Am Klassenlager vom 24. bis 28. Juni 2019 habe B. __ ebenfalls nicht teilgenommen. Im Vorfeld habe kein Elterngespräch stattgefunden, weil dieses auf einen Zeitpunkt nach der SPD-Abklärung angesetzt worden sei. Die Rekurrenten hätten wiederum das Attest des Kinderspitals beigebracht (Bst. F vorstehend), in welchem stehe, dass B. __ während 6 bis 8 Stunden die Orthese tragen müsse, was aber keinen Grund zur Nichtteilnahme darstelle. Sie (die Vorinstanz) habe bezüglich des weiteren Vorgehens Rücksprache gehalten mit der KESB und dem Bildungsdepartement. Die Rekurrenten seien in verschiedenen Gesprächen wiederholt darauf aufmerksam gemacht worden, dass B. __ an den Lagern teilnehmen müsse. Die in Absprache mit dem Präsidenten des Schulrats X. __ verfügte Ordnungsbusse sei daher begründet und angemessen. Abschliessend sei anzumerken, dass die Rekurrenten am obligatorischen Elternabend vom 22. August 2019 nicht teilgenommen hätten.

K. Mit Verfügung vom 7. November 2019 gewährte das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen den Rekurrenten für das Verfahren vor dem Erziehungsrat die unentgeltliche Rechtspflege.

L. In der Replik vom 23. November 2019 liessen die Rekurrenten vorbringen, dass die Behauptung der Vorinstanz, wonach sie grosse Schwierigkeiten im Umgang mit den besonderen Bedürfnissen der beiden Kinder hätten, falsch und unbegründet sei. Die Vorinstanz spezifiziere nicht, welches denn die Bedürfnisse seien und wann und wie sie diese nicht beachtet hätten. Sie hätten ausserdem nicht zwei, sondern vier Kinder (zwei

davon seien bereits erwachsen). Vorliegend gehe es einzig um das «Bussenschreiben» vom 5. Juli 2019, weil B. __ nicht am (Sommer-)Klassenlager 2019 teilgenommen habe. Ein anderer Sachverhalt sei nicht bestraft und auch nicht erwähnt worden. Die Vorgänge vom Elternabend vom 22. August 2019 seien der Ordnungsbusse zeitlich nachgelagert und damit unbeachtlich. Unerheblich und unbeachtlich seien auch die nachgeschobenen Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung vom

E. 27

August 2019: Die Fehltage von B. __ im ersten Semester des laufenden Schuljahres seien in der angefochtenen Bussenauflegung kein Thema gewesen. Es stimme auch nicht, dass er munter und fit mit der Lehrperson zur Schule gegangen sei – sie (die Rekurrenten) und B. __ seien diesbezüglich massiv unter Druck gesetzt worden. Auch die ausgefallene Lagerteilnahme in früheren Jahren sei in der angefochtenen Bussenauflegung nicht thematisiert worden.

ERB 2020/50

5/12

Sachverhalt der Bestrafung und damit im vorliegenden Verfahren zu beurteilen sei nur die Frage, ob eine gültige Dispensation für das Sommerlager 2019 vorgelegen habe oder nicht. Auf die angebliche Gefährdungsmeldung der Vorinstanz habe weder der Erziehungsbeistand noch die KESB reagiert.

Die Vorinstanz habe ihre Kompetenzen überschritten bzw. sei nicht berechtigt, Bussen gegen sie (die Rekurrenten) auszusprechen. Die HPS Z. __ sei Teil der Volksschule und unterstehe der Schulordnung der Gemeinde X. __. Die Kompetenzen der Schulleitung – die Vorinstanz nehme diese Position bei der HPS ein – seien in der Schulordnung der Gemeinde X. __ klar festgelegt und umfassten lediglich Disziplinar massnahmen gegenüber Schülerinnen und Schülern, nicht jedoch gegenüber Eltern. Die Vorinstanz mache zwar geltend, dass sie mehrmals mündlichen Kontakt mit den Rekurrenten aufgenommen habe, nenne aber weder Daten, Teilnehmer noch Inhalt der behaupteten Besprechungen. Zudem seien sie (die Rekurrenten) niemals verwahrt worden, wie das vor einer Bestrafung erfolgen müsse. Es stimme auch nicht, dass ihnen an einem «runden Tisch» angedroht worden sei, ein weiteres Fernbleiben von B. __ habe «rechtliche Folgen». Die Vorinstanz lege nicht dar, worum es sich bei den «rechtlichen Folgen» hätte handeln sollen, und eine solche Abmahnung hätte schriftlich erfolgen müssen. Als das Lager angekündigt worden sei, hätten sie unverzüglich das ärztliche Attest beim Kinderspital eingefordert. Wenn die Vorinstanz der Meinung gewesen sei, dass B. __ unentschuldigt nicht zum Lager angetreten sei, wäre sie verpflichtet gewesen, sich sofort bei ihnen zu melden und sich über den Verbleib von B. __ zu erkundigen. Dies sei jedoch nicht geschehen, weshalb die Abwesenheit von B. __ stillschweigend akzeptiert worden sei. Zudem habe die HPS die ganze Lagerzeit ta-tenlos abgewartet, ohne eine Reaktion zu zeigen. Die unterlassene Nachfrage zu Beginn des Lagers stelle eine schwere Sorgfalts- und Fürsorgepflichtverletzung der Vorinstanz dar. Deren Vorgehen sei rechtsstaatlich unhaltbar und weise derart viele formelle und materielle Fehler auf, dass der Rekurs gutzuheissen und von einer Bestrafung abzusehen sei, selbst wenn ein Fehlverhalten ihrerseits vorliegen sollte.

M. Die Vorinstanz liess sich innert Frist nicht mehr vernehmen.

Der Erziehungsrat erwägt:

1. a) Der Erziehungsrat ist gemäss Art. 130 Bst. e VSG für die Beurteilung von Rekursen gegen Verfügungen des Schulrates betreffend Kontakt zu den Eltern und Ordnungsstrafen (Art. 97 VSG) zuständig. Die angefochtene Bussenverfügung wurde von der Institutionsleitung der HPS Z.___ erlassen. Nachfolgend ist zu prüfen, ob letztere eine Bussenverfügung gegenüber Eltern erlassen darf und ob der Erziehungsrat für die Beurteilung des Rekurses gegen die Verfügung der Institutionsleitung der HPS Z.___ zuständig ist.

Die Volksschule wird durch Gemeinden geführt. Führungsorgan einer Gemeinde ist der Rat. Konkret kann die Volksschule entweder durch die politischen Gemeinden im Sinn von Einheits- gemeinden geführt werden oder durch Schulgemeinden als Spezialgemeinden. In den schulfüh- renden politischen Gemeinden ist der für die Schule zuständige Rat der Gemeinderat oder Stadtrat. Rat der Schulgemeinden ist der Schulrat. Beim Erlass des Volksschulgesetzes wurde die Schule mit wenigen Ausnahmen nicht durch die Einheitsgemeinden, sondern durch Schul- gemeinden geführt. Daher verwendet das Volksschulgesetz für das Führungsorgan den spezifi- schen Begriff «Schulrat», nicht den Begriff «Gemeinderat / Stadtrat» und auch nicht den Ober- begriff «Rat». Art. 111 Abs. 1 VSG lautet denn auch «Der Schulrat organisiert und führt die Schule». Gemeint ist mit dem Begriff «Schulrat» mithin dasjenige Organ, welchem die Organi- sation und Führung des Schulbetriebs obliegt.

ERB 2020/50

6/12

Die anerkannten privaten Sonderschulen sind Teil der öffentlichen Volksschule (Art. 1 Abs. 1bis VSG). Die Gesetzgebung über die Volksschule gilt auch für die Sonderschulen, sofern keine be- hinderungs- oder angebotsbedingten Anpassungen notwendig und durch spezifische Vorschrif- ten legitimiert sind. Es kommen die einschlägigen Vorschriften des Volksschulgesetzes über die Stellung der Eltern zum Tragen (Art. 92 ff. VSG; vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. Januar 2013 zum XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz, ABl 2013, 365). Somit haben Re- gel- und Sonderschulen grundsätzlich dieselben Grundlagen und die Schülerinnen und Schüler dieselben Rechte und Pflichten. Daher sind sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die Schulpflicht im Volksschulalter unabhängig vom Schultypus verbindlich. Insbesondere gelten für die Regel- und Sonderschulen dieselben Vorgaben für die Schulorganisation (Sonderpädago- gik-Konzept des Kantons St.Gallen «Für die Sonderschulung», Ziff. 3.2.4; auffindbar unter <https://www.sg.ch/bildung-sport/volksschule/rahmenbedingungen/rechtliche-grundlagen/kon- zepte.html>, Stand Mai 2020). In den Sonderschulen obliegt die Führung auf operativer Ebene der Institutionsleitung. Sie beaufsichtigt die Umsetzung der pädagogischen, betrieblichen und rechtlichen Vorgaben (Sonderpädagogik-Konzept des Kantons St.Gallen, a.a.O., Ziff. 12.5.4).

Entgegen der Meinung der Rekurrenten kann nach dem vorstehend Gesagten aus Art. 1 Abs. 1bis VSG nicht gefolgert werden, dass die HPS Z.___ zur Schule X.___ gehöre und mithin die Schulordnung der Gemeinde X.___ auf die HPS Z.___ anwendbar wäre. Vielmehr stellt die HPS Z.___ als private Sonderschule ein eigenständiges Gebilde mit einer eigenständigen Organisa- tion und Führung dar. Sie gehört nicht zur Schule X.___ und die Schulordnung der Gemeinde X.___ kann entsprechend nicht zur Anwendung gelangen. Die

Führung des Schulbetriebs der HPS Z. __ ist Aufgabe der Institutionsleitung; sie hat die Organisationsgewalt und muss nachgerade das Funktionieren des schulischen Alltags sicherstellen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zwar die Institutionsleitung einer Sonderschule im Volksschulgesetz nicht als (verfügende) Vorinstanz des Erziehungsrates aufgeführt ist, dass aber mit Blick darauf, dass das Volksschulgesetz den Begriff «Schulrat» für dasjenige Organ verwendet, dem die Organisation und Führung des Schulbetriebs zukommt, die Institutionsleitung einer Sonderschule per analogiam wie ein Schulrat zu behandeln ist. Ein solcher Analogieschluss gilt als zulässig, wenn – wie vorliegend – eine hinreichende Ähnlichkeit der zu regelnden Verhältnisse besteht (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 186, m.w.H.). Die Institutionsleitung der HPS Z. __ war daher zuständig zum Erlass der Bussenverfügung, die in der Folge beim Erziehungsrat angefochten werden kann.

Der Klarheit halber ist an dieser Stelle präzisierend darauf hinzuweisen, dass zu den oben genannten Anordnungen und Verfügungen im schulischen Alltag der Sonderschule nebst den im Raum stehenden Elternkontakten etwa das Zeugnis, der Unterricht oder leichte und mittel-schwere Disziplinar-massnahmen gehören. Entsprechend der Regelung beim auswärtigen Schulbesuch bleiben jedoch fundamentale Eingriffe wie die Zuweisung zur Sonderschule, schwere Disziplinar-massnahmen oder eine administrative Schulentlassung dem abgebenden Schulträger vorbehalten. Die Institutionsleitung der Sonderschule stellt diesbezüglich bei der zuständigen Stelle des abgebenden Schulträgers Antrag.

Die Zuständigkeit des Erziehungsrates ist im konkreten Fall gegeben.

b) Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP; vgl. Art. 125 VSG). Die Rekurrenten sind als Adressaten des angefochtenen Entscheides zur Rekursführung legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Form- und Fristenforder-nisse sind erfüllt (Art. 47 ff. VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. Als Rekursinstanz entscheidet der Erziehungsrat, ohne an die Anträge der Beteiligten gebun- den zu sein (vgl. Art. 56 Abs. 1 VRP). Seine Überprüfungs-befugnis ist nicht eingeschränkt. Er

ERB 2020/50

7/12

kann die angefochtene Verfügung damit nicht nur auf ihre Rechtmässigkeit, sondern auch auf ihre Angemessenheit hin überprüfen (vgl. Art. 46 Abs. 1 VRP). Das Ermessen des Erziehungsra- tes tritt an die Stelle desjenigen der Vorinstanz.

3. a) Die Rekurrenten machen in formeller Hinsicht Gehörsverletzungen geltend: Sie beanstan- den, dass ihnen vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung und vor der (aus ihrer Sicht grundlosen) Gefährdungsmeldung das rechtliche Gehör nicht gewährt worden sei (Bst. H vor- stehend).

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör gem. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schwei- zerischen Eidgenossenschaft (SR 101, abgekürzt BV) beinhaltet unter anderem das Recht, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren an- gehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentli- chen Punkten Stellung nehmen zu können. Er dient einerseits der Sachaufklärung und stellt an- dererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (Häfe- lin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1001 ff.). Inhalt,

Umfang und Form des Gehörsanspruchs lassen sich nicht abstrakt umschreiben, sondern sind im Einzelfall anhand der tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten mit Blick auf den Anspruch auf «wirksame Mitwirkung» zu konkretisieren (Rhinow/Koller/Kiss/Turnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 312 ff.). Um den Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, muss ihnen der voraussichtliche Inhalt der Verfügung (zumindest die wesentlichen Elemente) bekannt gegeben werden, sofern sie diese nicht beantragt haben oder deren Inhalt voraussehen konnten. Dabei genügt die Möglichkeit, sich vorgängig zu den Grundlagen des Entscheides, insbesondere zum Sachverhalt und den anwendbaren Rechtsnormen zu äussern (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1011).

c) Grundsätzlich führt die Verletzung des rechtlichen Gehörs dazu, dass im Rechtsmittelverfahren die formell mangelhafte Verfügung aufgehoben wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1039). Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinn einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 137 I 195 E. 2.3.2, m.w.H.).

d) Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz das rechtliche Gehör verletzt, indem sie die Rekurrenten vor dem Erlass der sie zweifellos belastenden Verfügung betreffend Auferlegung einer Ordnungsbusse nicht angehört und ihnen keine Gelegenheit gegeben hat, sich vorgängig zu den Grundlagen des Entscheides bzw. zur beabsichtigten Bussenerhebung zu äussern. Die Vorinstanz hat den Rekurrenten nach Lage der Akten vor der Entscheidfällung weder ihre Auffassung dargelegt, dass sie das eingereichte Arztzeugnis als für eine Dispensation unzureichend einstufte, noch hat sie ihnen die Gefährdungsmeldung bei der KESB zur Kenntnis gebracht. Anders, als von den Rekurrenten dargetan, kann zwar schulseits eine Gefährdungsmeldung bei der KESB auch ohne Information der Erziehungsberechtigten erfolgen ([https://www.kesb.sg.ch/merkblaetter-downloads>Schule>Formular Gefährdungsmeldung](https://www.kesb.sg.ch/merkblaetter-downloads>Schule>Formular%20Gef%C3%A4hrdungsmeldung), Stand Mai 2020). Es stellt jedoch eine Gehörsverletzung dar, wenn sich die Vorinstanz zur Begründung der Ordnungsbusseverfügung auf die Gefährdungsmeldung bzw. pauschal auf der dieser zugrundeliegenden

ERB 2020/50

8/12

«verschiedenen Abwesenheiten» stützt, ohne dass die Rekurrenten vor dem Erlass der Verfügung zu den konkreten Beanstandungen betreffend der einzelnen Abwesenheiten Stellung nehmen konnten.

Da sich die Rekurrenten im Verfahren vor dem Erziehungsrat im Rahmen eines doppelten Schriftenwechsels zu allen für den Entscheid wesentlichen Punkten eingehend äussern konnten, der Erziehungsrat den Sachverhalt und die Rechtslage frei überprüfen kann und die Rückweisung wohl zu einem verfahrensrechtlichen Leerlauf und damit zu unnötigen

Verzögerungen führen würde, ist jedoch von einer Rückweisung an die Vorinstanz abzusehen. Der Gehörsverletzung ist indessen bei der Kostenverlegung angemessen Rechnung zu tragen. Der Rekurs ist nachfolgend materiell zu prüfen.

4. a) Wie bereits ausgeführt (Ziff. 1 Bst. a vorstehend), gelten die einschlägigen Vorschriften des Volksschulgesetzes über die Stellung der Eltern und die Schulpflicht auch in den Sonder- schulen. Die Schule ist von Verfassungen wegen dem Unterricht und damit der Wissensvermitt- lung verpflichtet. Weil der Unterricht jedoch nicht in einem zwischenmenschlichen bzw. sozialen Vakuum stattfinden kann, steht er in enger Wechselwirkung zur privaten elterlichen Erziehung und wird durch eine schulische Erziehung, insbesondere über eine gezielte Förderung der Selbst- und Sozialkompetenz ergänzt (Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St.Gal- len, 2. Aufl., 2008, S. 38 ff.).

b) Die Schule im vorstehend beschriebenen Sinn ist mitwirkungsbedürftig. Lehrpersonen und Schulbehörden sind darauf angewiesen, dass die Eltern dazu beitragen, dass die Ausbildung ihres Kindes gelingt. Schule und Eltern arbeiten in Erziehung und Ausbildung zusammen (Art. 92 Abs. 1 VSG). Art. 96bis VSG statuiert eine Kontakt-, Informations- und Unterstützungs- pflicht der Eltern gegenüber der Schule. Nach Art. 96 Abs. 1 VSG haben Eltern die Pflicht, ihr Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten. Der Entscheid, ob das Kind in die Schule geht oder nicht, liegt somit grundsätzlich nicht in der elterlichen Kompetenz. Sie können das Kind an höchstens zwei Halbtagen pro Schuljahr durch vorgängige schriftliche Mitteilung an die Lehrperson vom Unterricht zu befreien (Art. 96 Abs. 2 VSG). Darüber hinaus bedürfen voraus- sehbare Absenzen gemäss Art. 16 Abs. 1 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) der vorgängigen Bewilligung. Kann vorgängig keine Bewilligung einge- holt werden, sind Absenzen durch die Eltern nachträglich zu begründen (Art. 16 Abs. 2 VVU). Für eine nachträgliche Begründung müssen stichhaltige Gründe angeführt werden. Dazu gehö- ren insbesondere Erkrankungen der Schülerin oder des Schülers, gravierende Vorkommnisse in der Familie oder höhere Gewalt (Raschle, a.a.O., S. 75).

c) Bei einer Verletzung der Pflicht, die Kinder zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, kön- nen die Eltern in sachgemässer Anwendung von Art. 97 Abs. 1 VSG von derjenigen Behörde, der die Organisationsgewalt und Führung zukommt (Ziff. 1 Bst. a vorstehend), verwarnt oder gebüsst werden. In schweren Fällen erfolgt eine Strafanzeige zu Handen der Strafverfolgungs- behörden (Art. 97 Abs. 1 letzter Satz i.V.m. Art. 131 VSG). Art. 97 VSG ermöglicht es den Schulbehörden, der elterlichen Pflicht, das Kind zum regelmässigen Schulbesuch anzuhalten, rasch und wirksam durch eine begrenzte, aber spürbare Sanktion Nachachtung zu verschaffen und eine Besserung des Verhaltens für die Zukunft zu bewirken. Damit soll in nicht schwerwie- genden Fällen im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch des Kindes, auf welches Ausei- nandersetzungen und Verfahren zwischen Eltern und Behörden unvermeidlich zurückwirken, unbürokratisch und rasch entschieden werden können (VerwGE B 2015/314 vom 28. Septem- ber 2017 E. 2.2; GVP 2000 Nr. 5). Eine Ordnungsbusse beträgt nach Art. 97 Abs. 1 VSG je versäumter Schulhalbtage im Minimum Fr 200.--, insgesamt höchstens Fr. 1'000.--. Gegenstand

ERB 2020/50

9/12

der Strafe ist nicht ein Fehlverhalten des Kindes, sondern vielmehr das Fehlverhalten der Eltern. Dieses ist unter Berücksichtigung der Umstände zu sanktionieren.

d) Das Bundesgericht verlangt von den Kantonen nicht, auf ihre eigenen Ordnungsbussen die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) anzuwenden (BGE 121 I 379 f., m.w.H.; GVP 2000 Nr. 5). Das Interesse der Schülerinnen und Schüler an ausreichender Beschulung und das öffentliche Interesse an einem reibungslosen Schulbetrieb rechtfertigen bei der Anwendung von Art. 97 VSG einen weniger strengen Beweismassstab als in Strafsachen. Die zuständige Schulbehörde spricht eine Sanktion gemäss Art. 97 VSG zu Recht bzw. in pflichtgemässer Ausübung ihres Ermessens aus, wenn mehr Anhaltspunkte für als gegen elterliches Fehlverhalten sprechen (vgl. GVP 1998 Nr. 75). Das Regulativ im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule würde ansonsten seine Bedeutung verlieren. Ein solches Fehlverhalten liegt nach dem Gesagten nicht nur vor, wenn die Eltern das Kind absichtlich nicht zur Schule schicken. Es ist vielmehr schon gegeben, wenn das Kind nicht mit der nach den Umständen gebotenen Entschiedenheit zum Schulbesuch angehalten wird (GVP 1998 Nr. 75).

5. a) Die Rekurrenten bestreiten nicht, dass B. am obligatorischen Klassenlager vom 24. bis

E. 28

Juni 2019 nicht teilgenommen hat und damit während dieser Zeit dem Unterricht ferngeblieben ist. Sie machen jedoch zusammengefasst geltend, sie hätten sich darauf verlassen dürfen, dass das ärztliche Attest – wie schon im Vorjahr – zur Begründung der Nichtteilnahme am Lager genüge.

b) Die Vorinstanz begründet die ausgesprochene Ordnungsbusse in der Verfügung vom 5. Juli 2019 damit, dass es sich beim ärztlichen Attest von Dr.med. D., nicht um eine Dispensation vom Klassenlager handle. In besagtem Attest werde festgehalten, dass B. ein Korsett tragen müsse. Die Klassenlager seien Bestandteil des obligatorischen Schulunterrichts und die Klassenlehrperson hätte B. das Korsett ohne weiteres anziehen können. Zudem habe sie (die Vorinstanz) wegen den verschiedenen Abwesenheiten von B. am 21. Januar 2019 eine Gefährdungsmeldung bei der KESB eingereicht.

ca) Der «Betriebsordnung 02» der HPS Z. vom 31. Juli 2002 (auffindbar unter: <http://www.hpsZ.ch/images/hps/Dokumente/betriebsordnung2002.pdf>, Stand Mai 2020) ist in Ziff. 6.3 unter dem Titel «Unbegründete Abwesenheit eines Schülers / einer Schülerin» folgendes zu entnehmen:

«Erscheint ein Kind unbegründet nicht in der Schule, so erkundigt sich die zuständige Lehrperson in der ersten halben Stunde bei den Eltern nach dessen Verbleib. Wiederholen sich solche unbegründeten Absenzen eines Schülers oder einer Schülerin, wird die Schulleitung informiert, welche sich vorbehält, die Eltern zu mahnen oder zu büssen (VSG Art. 96 und 97).»

cb) Die Ausführungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 27. August 2019 (Bst. J vorstehend) legen den Schluss nahe, dass sich der schulische Umgang mit den Rekurrenten insgesamt anspruchsvoll gestaltet und gerade auch seitens der betroffenen Lehrperson einiges an Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Die Vorinstanz weist in der angefochtenen Verfügung zurecht darauf hin, dass das Lager eine besondere

Unterrichtsveranstaltung darstellt und dass eine Teilnahme für die Schülerinnen und Schüler zwingend ist, soweit das Lager – wie in casu – von der zuständigen Behörde für obligatorisch erklärt worden ist (Art. 17bis VSG, Art. 1 i.V.m. Art. 3 der Weisungen des Erziehungsrates zu Besonderen Unterrichtsveranstaltungen [SchBl 2019 Nr. 2; nachfolgend Weisungen]). Der Vorinstanz ist auch beizupflichten, dass ein

ERB 2020/50

10/12

ärztliches Attest nicht per se eine Unterrichtsabsenz bewilligt, da es nicht in der Kompetenz eines Arztes liegt, gestützt auf ein Arzteugnis zu entscheiden, ob damit die Absenz eines Schulkindes stichhaltig begründet ist. Allerdings muss die Behörde ihre diesbezügliche Auffassung nach aussen auch kundtun bzw. ist es dann Sache der zuständigen Behörde, in Ausübung ihres pflichtgemässen Ermessens im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob das vorschriftsmässig vorgelegte Arzteugnis die Schulabwesenheit rechtsgenügend zu begründen vermag oder nicht.

cc) Nach Lage der Akten reichten die Rekurrenten bereits im Januar 2019 (nicht im Vorjahr, wie die Rechtsvertreterin irrtümlich geltend macht) als nachträgliche Begründung für die Skilagerabsenz von B. ein ärztliches Attest des Kinderspitals St.Gallen ein, wonach er während 24 Stunden eine Orthese tragen müsse, die während sportlichen Betätigungen aber abgelegt werden könne. Eine Unterbrechung der Behandlung sei für die Dauer des Skilagers möglich, aber nicht empfehlenswert (Bst. B vorstehend). Wenn die Vorinstanz zum damaligen Zeitpunkt der Auffassung gewesen ist, dass dieses Attest keine Schullagerunfähigkeit attestierte, hätte sie eine entsprechende Reaktion zeigen und den Rekurrenten gegenüber im Rahmen einer schriftlichen Verfügung unter vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs darlegen müssen, dass die Lagerabsenz als unentschuldig gelte und hätte eine Verwarnung oder Ordnungsbusse aussprechen können. Dies hat die Vorinstanz jedoch unterlassen. Tatsächlich hat lediglich die Lehrperson die Rekurrentin mündlich darauf aufmerksam gemacht, dass es für die Schule kein Problem sei, wenn B. die Orthese dauernd tragen müsse; die Mitarbeitenden der HPS würden ihn gerne unterstützen und diese bei Bedarf abnehmen (Bst. J vorstehend). In der Folge reichten die Rekurrenten kurz darauf ein weiteres Attest des Ostschweizer Kinderspitals mit nur leicht geänderten Wortlaut, aber gleicher Grundaussage, ein (Bst. D vorstehend), eine Reaktion darauf blieb aus. Aus einer derart informellen Mitteilung konnten und mussten die Rekurrenten nicht schliessen, dass das eingereichte Attest des Kinderspitals den angestrebten Zweck nicht erfüllte und aus Sicht der HPS keine Lagerunfähigkeit belegte.

Auch wenn nach dem Lager bzw. am 21. Januar 2019 eine Gefährdungsmeldung bei der KESB erfolgte (Bst. C vorstehend), weil B. häufig mit einem ärztlichen Attest von Dr.med. C. dem Schulunterricht fernbleibe, vermag dies nicht die eben dargelegte fehlende schriftliche Reaktion der Vorinstanz auf das von ihr offenbar als für eine Lagerdispensation untauglich empfundene Attest des Kinderspitals zu ersetzen. Vielmehr durften die Rekurrenten nach dem Gesagten davon ausgehen, dass die Vorinstanz das Attest des Kinderspitals als Lagerdispensationsgrund akzeptierte – umso mehr, als die Vorinstanz in der Gefährdungsmeldung nicht die – notabene bei jeder Abwesenheit – beigebrachten ärztlichen Atteste hinterfragte, sondern die nicht sachgemässe Begründung der Rekurrenten für das jeweilige Fernbleiben in den Vordergrund stellte und die Gefährdungsmeldung, soweit ersichtlich, keine absenzenrelevanten Folgen zeitigte, sondern

die KESB das Verfahren einstellte. Selbst in ihrer Vernehmlassung hält die Vorinstanz lediglich fest, dass sie die Rekurrenten verschiedentlich auf das Lagerobligatorium und die Verpflichtung zur Teilnahme von B.___ hingewiesen habe – sie machte den Rekurrenten gegenüber nach Lage der Akten aber kein einziges Mal geltend, dass das jeweils beigebrachte ärztliche Attest die Schul(lager-)unfähigkeit aus ihrer Sicht nicht belege. Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass die Rekurrenten in guten Treuen davon ausgingen, dass ein aktuelles ärztliches Attest des Kinderspitals genüge, um die Schullagerunfähigkeit von B.___ vom 24. bis 28. Juni 2019 zu belegen, zumal B.___ das Korsett im Vergleich zum Januar 2019 unverändert weiter tragen musste. Zudem reichten die Rekurrenten das auf 17. Juni 2019 datierte Attest des Kinderspitals offenbar vor Lagerbeginn ein. Die Vorinstanz hätte daher umgehend reagieren können und müssen, wenn sie das Attest nicht als Dispensationsgrund akzeptieren wollte und es wäre ihr diesfalls offen gestanden, die Rekurrenten unter Androhung einer Ordnungsbusse im Nichtbefolgungsfall zur Lagerteilnahme von B.___ zu verpflichten (Ziff. 4 Bst.

ERB 2020/50

11/12

b und c, Ziff. 5 Bst. ca vorstehend). Dies hat die Vorinstanz indessen nicht getan, sondern tatenlos das Lagerende abgewartet.

cd) Unter diesen Umständen kann den Rekurrenten nicht vorgeworfen werden, dass sie B.___ absichtlich nicht ins Lager geschickt oder nicht mit der nach den Umständen gebotenen Entschiedenheit zum Lagerbesuch angehalten hätten. Zusammenfassend ist die Ordnungsbusse somit von der Vorinstanz zu Unrecht ausgesprochen worden.

d) Damit sind die wesentlichen Vorbringen der Rekurrenten und der Vorinstanz behandelt. Auf die für den Entscheid nicht relevanten weiteren Vorbringen ist in Einklang mit der Lehre und Rechtsprechung zur Begründungspflicht bei behördlichen Entscheiden im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht einzugehen. Die Behörde ist demnach nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern; sie kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1071 ff.).

e) Nach dem Gesagten ist der Rekurs bezüglich der geltend gemachten Gehörsverletzung und soweit er sich gegen den Erlass der Bussenverfügung richtet, gutzuheissen, und die angefochtene Verfügung vom 5. Juli 2019 ist aufzuheben. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

6. a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Entscheidend ist hierbei nur, in welchem Mass den Anträgen der Beteiligten gefolgt wird, nicht dagegen, mit welcher Begründung ein bestimmtes Verfahrensergebnis erreicht wird. Dabei ist auf den materiellen Gehalt des Hauptantrages abzustellen (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl. St.Gallen 2003, Rz 758 und 761 m.w.H.). Damit ist von einem vollständigen Obsiegen der Rekurrenten auszugehen.

b) Die Kosten für den vorliegenden Entscheid sind gestützt auf Art. 100 VRP i.V.m. Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 1'000.-- festzusetzen und aufgrund des Verfahrensausgangs der Vorinstanz aufzuerlegen. Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7. a) Die Rekurrenten beantragen den Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- und Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Als Parteientschädigung bzw. ausseramtliche Kosten gelten die Kosten der Vertretung, soweit sie der Interessenwahrung dienen (Art. 98ter VRP i.V.m. Art. 95 Abs. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272, abgekürzt ZPO]). Die Auferlegung ausseramtlicher Kosten erfolgt ebenfalls nach Obsiegen und Unterliegen (Art. 98bis VRP); die Vorinstanz gilt als unterliegende Partei. Im strittigen Verfahren stellten sich für die Rekurrenten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht einfach zu beantwortende Fragen. Der Beizug einer Rechtsvertreterin ist damit grundsätzlich ausgewiesen. Somit hat die Vorinstanz die Rekurrenten ausseramtlich zu entschädigen.

b) Die Honorarpauschale für Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsbehörden beträgt Fr. 500.-- bis Fr. 6'000.-- (Art. 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; abgekürzt HonO). Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Honorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 HonO). Hat die Rechtsanwältin keine Honorarnote eingereicht, werden die ausseramtlichen Kosten nach Ermessen zugesprochen (Art. 6 HonO).

ERB 2020/50

12/12

c) Die Rechtsvertreterin hat im vorliegenden Verfahren keine Kostennote eingereicht. Ihre anwaltliche Tätigkeit umfasste die Ausarbeitung und Einreichung der Rekurschrift (vier Seiten) und der Replik (sieben Seiten) sowie das Studium der nicht sehr umfangreichen Akten. Zudem stellte sie ein separates Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (zwei Seiten) und erstellte eine Stellungnahme (fünf Seiten) zuhanden des SJD. In Anbetracht dessen, dass der Fall für die rechtskundige Vertreterin keine besonderen Schwierigkeiten bot und bei ihr keinen grossen Aufwand generierte, erscheint eine ausseramtliche Entschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.-- als angemessen. Hinzu kommen pauschale Barauslagen von Fr. 40.-- (vier Prozent von Fr. 1'000.--, Art. 28bis HonO) sowie die Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO).

Der Erziehungsrat beschliesst:

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