

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 13. Januar 2021

Versand: 19. Januar 2021

Regierungsratsbeschluss Nr. 2021-000023

Schulpflege der Primarschule Q.____; Beschwerde vom 8. September 2020 gegen den Entscheid des Schulrats des Bezirks Q.____ vom 1. Juli 2020 betreffend Übertritt in die 1. Klasse der Heilpädagogischen Sonderschule in Sachen A.____; Nichteintreten

Sachverhalt

A.

A., geboren am tt.mm.jjjj, besuchte im Schuljahr 2019/20 die 2. Klasse des Kindergartens in Q. Gemäss fachpsychologischer Abklärung des Schulpsychologischen Diensts (SPD) vom 9. März 2020 liegt bei A. eine erhebliche kognitive Beeinträchtigung vor. Der SPD beschrieb den schulischen Förderbedarf.

B.

Mit Entscheiden vom 21. April 2020 und 12. Mai 2020 wurde A. auf das Schuljahr 2020/21 hin der Heilpädagogischen Sonderschule (HPS) in Q. zugewiesen. Gegen diesen Entscheid führte A., vertreten durch ihre Eltern C., wiederum vertreten durch D., Rechtsanwalt, mit Eingabe vom 20. Mai 2020 Beschwerde an den Schulrat des Bezirks Q. und stellte folgende Anträge:

- "1. Die Entscheide der Schulpflege der Primarschule Q. vom 21. April 2020 und vom 12. Mai 2020 seien aufzuheben und A. sei der 1. Klasse der Regelschule der Primarschule, Schulhaus "E.", in Q., zuzuweisen.*
- 2. Eventualiter seien die Entscheide der Schulpflege der Primarschule Q. vom 21. April 2020 und vom 12. Mai 2020 aufzuheben und die Angelegenheit zur neuen Entscheidung im Sinne der nachfolgenden Ausführungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.*
- 3. Unter gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin."*

C.

Nach durchgeführtem Schriftenwechsel und einer Anhörung der Parteien fällte der Schulrat des Bezirks Q. am 1. Juli 2020 folgenden Entscheid:

- "1. In Gutheissung der Beschwerde werden die Entscheide der Beschwerdegegnerin vom 21. April 2020 und 12. Mai 2020 aufgehoben und der Beschwerdeführerin für das Schuljahr 2020/21 der Besuch der 1. Regelklasse der Primarschule Q. (Schulhaus E.) genehmigt.*
- 2. Einem allfälligen Begehren um eine begründete Ausfertigung des Entscheids beziehungsweise einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.*
- 3. Über die Kosten- und Entschädigungsfolgen wird separat entschieden."*

Auf Begehren der Schulpflege der Primarschule Q. vom 14. Juli 2020 wurde die begründete Ausfertigung des Entscheids am 10. August 2020 an die Parteien versandt.

Mit separatem Kostenentscheid vom 5. August 2020 (versandt am 20. August 2020) ordnete der Schulrat des Bezirks Q. zudem an:

- "1. Die Verfahrenskosten werden auf die Staatskasse genommen.*
- 2. Die Beschwerdegegnerin hat der Beschwerdeführerin deren Anwaltskosten in der Höhe von Fr. 5'500.00 (inkl. MwSt) zu ersetzen."*

D.

Gegen diesen Entscheid erhob die Schulpflege der Primarschule Q. (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 8. September 2020 Beschwerde an den Regierungsrat und stellte sinngemäss den Antrag den vorinstanzlichen Entscheid aufzuheben und A. auf das Schuljahr 2020/21 hin der HPS Q. zuzuweisen.

E. – H.

...

Erwägungen

1.

1.1

Gegen Entscheide des Schulrats des Bezirks kann innert 30 Tagen von der Zustellung an Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden (§ 78 Schulgesetz vom 17. März 1981 [SAR 401.100]). Die innert Frist eingereichte Beschwerde wird von einer Behörde erhoben. Es stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert ist.

Eine Behörde ist zum einen zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch Bundesrecht oder kantonales Recht zur Beschwerde ermächtigt wird (§ 42 Abs. 1 lit. b Gesetz über die Verwaltungsverwaltung [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007 [SAR 271.200]). Die Schulpflege wird nicht spezialgesetzlich zur Beschwerdeerhebung gegen Entscheide des Schulrats des Bezirks legitimiert (vgl. §§ 69 ff. Schulgesetz). Zum anderen kann sich ihre Beschwerdelegitimation aus einem eigenen, schutzwürdigen Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines Entscheids ergeben (§ 42 Abs. 1 lit. a VRPG).

1.2

Die Beschwerdeführerin macht in Bezug auf ihre Beschwerdelegitimation im Wesentlichen geltend, dass sich die Vorinstanz mit den Abklärungen und Expertenmeinungen der Kindergartenlehrperson sowie der schulischen Heilpädagogin nicht beziehungsweise nur rudimentär auseinandergesetzt habe und sich vielmehr von sozialpolitischen Überlegungen habe leiten lassen.

Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Voraussetzungen für die Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in der Regelklasse beziehungsweise in einer Sonderschule zwar abschliessend vom kantonalen Recht geregelt seien. Hingegen ergebe sich aus § 17 der Verordnung über die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen sowie die besonderen Förder- und Stützmassnahmen [V Schulung und Förderung bei Behinderungen] vom 8. November 2006 [SAR 428.513], dass die Schulpflege auch weitere Abklärungen als jene des Schulpsychologischen Diensts (SPD) bei ihrem Entscheid mitberücksichtigen könne. Da die Vorinstanz diese weiteren Abklärungen in ihrem Entscheid unberücksichtigt lasse, habe die Beschwerdeführerin für künftige Fälle ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung der Frage, ob und in welchem Ausmass solche weiteren Abklärungen mitberücksichtigt werden könnten.

1.3

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Gemeinwesen nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen. Das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung begründet keine Beschwerdebefugnis (Bundesgerichtsentscheid [BGE] 141 II 161 Erwägung 2.1 und 2.2 ff. mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung). Insbesondere ist die im Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht generell berechtigt, einen Beschwerdeentscheid an die nächsthöhere Instanz weiterzuziehen (vgl. BGE 140 V 321 Erwägung 2.1.1 mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung). Das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung verschafft einer Behörde keine Beschwerdebefugnis, insbesondere ist die im Rechtsmittelverfahren unterlegene Vorinstanz nicht berechtigt, alleine aus diesem Grund Beschwerde zu erheben (BGE 134 II 45 Erwägung 2.2.1). Diese Rechtsprechung zu Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) kann zur Auslegung der fast wortgleichen Bestimmung von § 42 Abs. 1 lit. a VRPG herangezogen werden (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2010 Nr. 50 S. 264).

Was die Beschwerdeführerin vorbringt, geht über das allgemeine öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung nicht hinaus. Entgegen ihrer Auffassung berücksichtigte die Vorinstanz die Abklärungen und Stellungnahmen der Lehrpersonen in ihrem Entscheid. Zudem hörte sie beide Parteien im Rahmen einer Anhörung auch mündlich an. Dass sie auch allgemeine Rechtsgrundsätze (Vorrang der integrativen Schulung) sowie Entwicklungen in der Rechtsprechung und in der Bildungspolitik (Senkung der Sonderschulquote) im Rahmen der freien Beweiswürdigung der einzelnen Abklärungen berücksichtigte, kann ihr nicht zum Nachteil gereichen und begründet jedenfalls keine Beschwerdelegitimation (vgl. angefochtener Entscheid, Erwägungen 2.3.3, und 2.4.1–2.4.2). Die Vorinstanz gewichtete im Rahmen ihrer Rechtsanwendung die einzelnen Abklärungen anders als die Beschwerdeführerin, was dieser für sich alleine keine Beschwerdebefugnis für einen Weiterzug an eine nächsthöhere Instanz verleiht.

1.4

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt eine qualifizierte Betroffenheit des Gemeinwesens in wesentlichen öffentlichen Interessen in einem selber zu regelnden Politikbereich. Der angefochtene Entscheid muss somit über den entschiedenen Einzelfall hinaus eine präjudizierende Wirkung auf den eigenen Regelungsbereich haben (MARTIN BERTSCHI, in: ALAIN GRIFFEL [HRSG.], Kommentar VRG Zürich, 3. Auflage, Zürich 2014, § 21a N 107 und 113 mit Hinweisen zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Auch nach der kantonalen Rechtsprechung ist eine Schulpflege als Vorinstanz zur Beschwerde nur befugt, wenn sie durch den Entscheid der übergeordneten Instanz in ihrem Selbstverantwortungsbereich berührt ist (AGVE 2008 Nr. 104 S. 488 f.). Dies ist namentlich der Fall, wenn die Gemeinde als Schulträgerin von einer Anordnung in organisatorischer oder finanzieller Hinsicht wesentlich betroffen ist (AGVE 1990 S. 491 ff., 1985 S. 604, 1982 S. 595 mit Hinweisen). Alleine die Geltendmachung von öffentlichen Interessen genügt nicht; es muss ein behördenspezifisches, eigenes Interesse vorliegen (AGVE 2008 Nr. 104 S. 488 f.). Insbesondere besteht kein schutzwürdiges Interesse der Schulpflege zur Anfechtung eines Einschulungsentscheids an die nächsthöhere Instanz, wenn ihr Entscheid von einer Rechtsmittelinstanz abgeändert wurde (AGVE 1999 Nr. 123 S. 595).

Das Schulrecht ist in Bezug auf die Voraussetzungen zur Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in der Regelklasse beziehungsweise für die Zuweisung in eine Sonderschule abschliessend vom kantonalen Recht geregelt (vgl. §§ 3 und 15 V Schulung und Förderung bei Behinderungen). Es besteht keine kommunale Regelungsbefugnis, da die generellen Voraussetzungen für die Zuweisung in eine Sonderschule vom kantonalen Recht abschliessend vorgegeben sind. Die Schulpflege hat im vorliegenden Fall das kantonale Recht angewandt und der Schulrat des Bezirks als zuständige Beschwerdeinstanz ist zu einem anderen Ergebnis gelangt. Über den entschiedenen Einzelfall hinaus besteht keine präjudizierende Wirkung, da der Schulungs- und Förderbedarf eines

jeden Kinds, dessen Verhalten und weitere zu berücksichtigende Aspekte im Einzelfall je unterschiedlich sind und somit differenzierte Entscheide erfordern können.

Die generelle Aufgabenerfüllung der Schule ist – über den Einzelfall hinaus – nicht tangiert, wenn eine Schülerin integrativ oder separativ beschult wird. Schliesslich hat die Beschwerdeführerin zu Recht keine finanziellen Interessen an einer separativen Schulung geltend gemacht, da der Gemeinde mit einer Sonderschulzuweisung gegenüber der Beschulung in einer Regelklasse höhere finanzielle Ausgaben entstehen würden (vgl. den Gemeindebeitrag von Fr. 620.– pro Monat und die zu bevorschussenden Elternbeiträge von Fr. 10.– pro Mittag in Tagessonderschulen gemäss § 53 Abs. 1 und § 54 Abs. 1 der Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen [Betreuungsverordnung] vom 8. November 2006 [SAR 428.511]). Aus all diesen Gründen besteht kein eigenes schutzwürdiges Interesse der Schulpflege an der Beschwerdeführung.

1.5

Auf die Beschwerde ist mangels Beschwerdelegitimation nicht einzutreten.

2.

...

3.

3.1

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird von dieser Regel abgewichen, wenn eine Behörde ein Beschwerdeverfahren selber als Beschwerdeführerin eingeleitet hat oder wenn eine besondere Interessenlage gegeben ist, die jener im Klageverfahren oder Zivilprozess entspricht, wenn es also um Interessen des Gemeinwesens namentlich finanzieller Natur geht. In diesen Fällen hat das Gemeinwesen auch die Verfahrenskosten zu tragen, wenn es unterliegt (AGVE 2006 S. 285 und AGVE 1977 S. 121).

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin den vorinstanzlichen Entscheid mit Beschwerde angefochten, mithin hat sie als Organ der Einwohnergemeinde Q. das Beschwerdeverfahren selber eingeleitet. Wird auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten, gilt die beschwerdeführende Partei als unterliegend und hat somit die Verfahrenskosten zu tragen.

3.2

Daran ändert auch Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3) nichts, wonach insbesondere Verfahren betreffend Ansprüche um benachteiligungsfreien Zugang zu Aus- und Weiterbildung, insbesondere im Grundschulbereich, unentgeltlich sind (Art. 8 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 5 BehiG; Urteil 2C_971/2011 des Bundesgerichts vom 13. April 2012, Erwägung 5). Vorausgesetzt ist, dass es in der Sache wirklich um einen solchen Anspruch geht, und nicht um eine andere Problematik, die lediglich einen gewissen Zusammenhang mit Behinderungen hat (Urteil 2C_930/2011 des Bundesgerichts vom 1. Mai 2012, Erwägung 3.2 und 2C_154/2017 vom 23. Mai 2017, Erwägung 8.2.1). Bei der vorliegend beurteilten Eintretensfrage, ob eine Vorinstanz zur Beschwerdeführung legitimiert ist, geht es inhaltlich nicht um Ansprüche des benachteiligungsfreien Zugangs im Grundschulbereich, weshalb das vorliegende Beschwerdeverfahren nicht kostenlos ist.

3.3

Der unterliegenden Beschwerdeführerin sind somit die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Es wird eine Staatsgebühr am unteren Gebührenrahmen veranschlagt, da kein vollständiges Beschwerdeverfahren durchgeführt wurde (vgl. § 22 Abs. 1 lit. a Dekret über die Verfahrenskosten [Verfahrenskostendekret, VKD] vom 24. November 1987 [SAR 221.150]).

3.4

Die Beschwerdegegnerin beziehungsweise ihre Rechtsvertretung liess sich im vorliegenden, auf die Eintretensfrage beschränkten Beschwerdeverfahren nicht vernehmen. Mangels tatsächlich angefallener Parteikosten der obsiegenden Beschwerdegegnerin werden der unterliegenden Beschwerdeführerin somit keine Parteikosten auferlegt (vgl. §§ 29 und 32 VRPG).

Beschluss

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 500.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 269.20, insgesamt Fr. 769.20, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin