

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 29. November 2023

Versand: 5. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-001443

A._____, Q._____; Beschwerde vom 24. Mai 2023 gegen den Entscheid des Departements Bildung, Kultur und Sport (Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten) vom 24. April 2023 betreffend Antrag auf Anerkennung als Tagessonderschule für psychisch- und sozial-auffällige Kinder und Jugendliche; Abweisung/Nichteintreten

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Rechtliche Grundlagen/Ausgangslage

1.1

Der Grundschulunterricht untersteht staatlicher Leitung oder jedenfalls staatlicher Aufsicht. Damit soll sichergestellt werden, dass der Unterricht seine zentralen Funktionen tatsächlich erfüllt. Die Zulässigkeit von Privatschulen ergibt sich aus Art. 62 Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Da dieser kein staatliches Monopol im Rechtssinne statuiert (vgl. BERNHARD EHRENZELLER/STEPHANIE ANDREA BERNET, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2023, S. 2023, Rz. 17, mit weiteren Hinweisen; PETER HÄNNI, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, S. 1114, Rz. 27), sind private Einrichtungen auf allen Stufen zulässig. Demgemäss erlauben auch §§ 29 und 33 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 private Schulen. Wird in Privatschulen auf Volksschulstufe unterrichtet, verlangt § 33 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Aargau – im Einklang mit der Bundesverfassung – eine Beaufsichtigung durch den Kanton.

Konkretisiert werden diese verfassungsrechtlichen Vorgaben in § 58 des Schulgesetzes vom 17. März 1981: Gemäss Abs. 1 Satz 1 dieser Bestimmung bedarf die Einrichtung von Schulen mit privater Trägerschaft, in denen Kinder und Jugendliche ihre Schulpflicht erfüllen, der Genehmigung durch den Erziehungsrat. Satz 2 von § 58 Abs. 1 Schulgesetz hält fest, dass sich die Bewilligung von Sonderschulen nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Einrichtung von Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz, BeG) vom 2. Mai 2006 richtet.

1.2

Gemäss eigenen Angaben hat B._____, die A._____ (fortan: Beschwerdeführerin) im Jahr 1994 gegründet (vgl. www.aaa.ch). Nach provisorischen beziehungsweise auf gewisse Teilbereiche beschränkte Bewilligungen in den Jahren 2003 und 2006, erteilte der Erziehungsrat der Beschwerdeführerin gestützt auf § 58 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz am 15. Mai 2009 die Bewilligung zur

unbefristeten Führung eines Coachingangebots und am 22. Juni 2010 die unbefristete Bewilligung zur Führung einer Privatschule für die Oberstufe (vgl. Beschwerdebeilagen, S. 4 ff., act. 52).

1.3

Am 24. Februar 2023 beantragte die Beschwerdeführerin bei der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS die Anerkennung als Tagessonderschule für psychisch- und sozialauffällige Jugendliche. Sie begründete das Gesuch im Wesentlichen damit, dass im Kanton Aargau nicht genügend Betreuungsplätze an Sonderschulen mit Tagesbetrieb zur Verfügung stünden, so dass Kinder in Heimen platziert würden, obwohl eine Heimbeschulung nicht indiziert sei (vgl. act. 25 ff.). Nachdem die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS der Beschwerdeführerin die nachgesuchte Anerkennung mit Entscheid vom 24. April 2023 verweigerte, ist die Frage nun Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens.

2. Anerkennung der Beschwerdeführerin als Tagessonderschule

2.1

Nach dem oben Gesagten (vgl. Erw. 1.1) verweist § 58 Schulgesetz für die Bewilligung von Sonderschulen auf das BeG. Dies gilt auch für den vorliegenden Fall, ist doch das Betreuungsgesetz, anders als die Beschwerdeführerin offenbar annimmt (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 55), nicht nur auf kognitiv oder physisch beeinträchtigte Menschen anwendbar, sondern umfasst verschiedenste Behinderungsformen (vgl. § 3 Abs. 2 BeG und § 3b Verordnung über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen [Betreuungsverordnung, BeV] vom 8. November 2006 mit Verweis auf § 2a Verordnung über die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen sowie die besonderen Förder- und Stützmassnahmen [VSBF] vom 8. November 2006). So gilt nach § 2a VSBF bei Kindern und Jugendlichen eine stark eingeschränkte Funktionsfähigkeit ihrer Aktivitäten und Partizipation gemäss der International Classification of Function, Disability and Health (ICF, Version 2001) als Behinderung. Diese kann ausgelöst werden durch hemmende Umweltfaktoren sowie im Regelfall zusätzlich durch ausgeprägte Beeinträchtigungen und Störungen von Körperfunktionen, wie namentlich eine erhebliche soziale Beeinträchtigung, welche die eigene Entwicklung oder diejenige von Mitmenschen gefährdet (vgl. § 2a Abs. 1 Ziff. 6 VSBF). Es ist offensichtlich, dass damit die Zielgruppe der Beschwerdeführerin umschrieben ist, die darlegt, sie befasse sich ausschliesslich mit einer "Klientel mit familiären Belastungsfaktoren und mangelnder sozial-emotionaler Entwicklung" (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 55).

2.2

Gemäss § 18 Abs. 1 BeG unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) eine Gesamtplanung des bedarfsgerechten Angebots für die Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen. § 6 Abs. 1 lit. a BeG hält fest, dass die Anerkennung einer Institution als Sonderschule unter anderem bedingt, dass diese mit der Gesamtplanung des Kantons übereinstimmt.

Die Abteilung Sonderschule, Heime und Werkstätten BKS führt dazu im angefochtenen Entscheid aus, die Bedarfsprognose und Angebotsplanung würden in der Regel für einen Zeitraum von vier Jahren erstellt, wobei diese auch der Rahmenvertragsperiode der Leistungsverträge mit den fraglichen Einrichtungen entspreche. Aufgrund einer Gesetzesänderung erstreckte sich die aktuelle Angebotsplanung ausnahmsweise über fünf Jahre, das heisst von 2022–2026. Die nächste Angebotsplanung sei somit für die Periode von 2027–2030 vorgesehen. Allerdings werde die Angebotsplanung laufend überprüft und könne bei Bedarf jährlich angepasst werden; würden zusätzliche Plätze benötigt, würden mögliche Anbieter nach dem Prozess Leistungsbeschaffung ausgewählt (vgl. act. 49 f.).

Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, entscheidender als die Angebotsplanung müsse vielmehr der effektive Bedarf an spezieller Beschulung sein und dieser sei – entgegen den

Ausführungen der Vorinstanz – ausgewiesen; dies insbesondere auch deshalb, weil das kantonale Projekt Sonderschulung – das die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen soweit als möglich in der Regelschule vorsehe – gescheitert sei und es zu wenig Plätze an Tagessonderschulen gäbe (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 56).

2.3

2.3.1

Wie aufgezeigt, erläutert die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS sowohl im angefochtenen Entscheid (vgl. act. 50) als auch in der Stellungnahme vom 3. Juli 2023 (vgl. act. 66) die Prozesse der grundsätzlichen Angebotsplanung und der kurzfristigen Schaffung von Sonderschulplätzen. Mit Bezug auf die beantragte Anerkennung der Beschwerdeführerin als Sonderschule erklärt die Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS in der Folge, da die Angebotsplanung 2022–2026 keine zusätzlichen Plätze in Sonderschulen vorsehe und sich seit dem 1. Januar 2022 insbesondere auch kein Bedarf an zusätzlichen Plätzen ergeben habe beziehungsweise keine entsprechende Leistungsbeschaffung vorgesehen sei, bestehe kein Raum für die Anerkennung der Beschwerdeführerin als Tagessonderschule (vgl. act. 50; vgl. auch Stellungnahme vom 3. Juli 2023, act. 66).

Der Regierungsrat erachtet diese Auffassung als zutreffend. Die Vorgehensweise der Vorinstanz ist gesetzlich abgestützt (vgl. §§ 18 und 6 Abs. 1 lit. a BeG) und ermöglicht es dem Kanton, die benötigten Plätze bedarfsgerecht zu planen und die verfügbaren Mittel optimal einzusetzen. Zudem wird mit der laufenden Angebotsüberprüfung dafür gesorgt, dass im Rahmen von Leistungsbeschaffungen auch kurzfristig Massnahmen ergriffen werden können. Es erschiene nicht zuletzt auch mit Blick auf die Wahrung der Gleichbehandlung aller Schulen stossend, wenn das Gesuch der Beschwerdeführerin, wie sie dies letztlich beantragt, ausserhalb dieser definierten Prozesse gutgeheissen würde.

2.3.2

Betreffend den von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Mangel an Sonderschulplätzen führt die Vorinstanz aus, es treffe zu, dass das Sonderschulsystem zurzeit in hohem Mass beansprucht werde. Dabei müsse jedoch berücksichtigt werden, dass Art. 20 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) vom 13. Dezember 2002 verlange, dass die Schulung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen soweit als möglich in der Regelschule zu erfolgen habe; diese Forderung ergebe sich auch aus Art. 24 des Übereinkommens der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. November 2006 (in Kraft getreten für die Schweiz am 15. Mai 2014) und sei auf kantonaler Ebene in § 3 Abs. 1 VSBF festgehalten. Deshalb werde auf die aktuelle Situation insbesondere mit dem Aufbau von behinderungsspezifischen Beratungsangeboten für verschiedene Formen von Behinderungen sowie mit einer Verstärkung der Koordination der Aufnahmen in Sonderschulen und der Zusammenarbeit zwischen Schulaufsicht, schulpsychologischem Dienst und der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS reagiert. In diesem Sinne sorgten denn die Regelschulen auch dafür, dass Kinder mit Sonderschulbedarf vorübergehend in der Regelschule beschult würden, bis ein Sonderschulplatz zur Verfügung stehe; anders, als die Beschwerdeführerin dies darstelle, gäbe es somit keine Kinder, die aufgrund fehlender Sonderschulplätze nicht beschult würden. Der von der Beschwerdeführerin ebenfalls angeführte Umstand, dass gewisse (wenige) Kinder eine stationäre Sonderschule besuchten, obwohl für sie aufgrund ihrer Behinderung eine Tagessonderschule ausreichend wäre, sei in der Regel dadurch begründet, dass die Lebenssituation des Kindes ausserhalb des familiären Kontexts beruhigt werden müsse (vgl. Stellungnahme vom 3. Juli 2023, act. 66 f.).

Es ist somit vorab festzuhalten, dass zwar in der Tat nicht alle Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung in einer Sonderschule unterrichtet werden, dass dies aber nicht mangels entsprechender

Plätze der Fall ist, sondern primär daran liegt, dass eine Aufnahme in eine Sonderschule von Bundesrechts wegen nur zurückhaltend vorgenommen wird. Des Weiteren sieht der Regierungsrat keinen Grund dafür, die stimmigen Ausführungen seiner Fachinstanz in Zweifel zu ziehen, wonach zurzeit kein Bedarf an zusätzlichen Sonderschulplätzen bestehe, der im Rahmen einer Leistungsbeschaffung gedeckt werden müsste. Während es sich bei den Vorhaltungen der Beschwerdeführerin letztlich um blossе Behauptungen handelt, legt die Abteilung Sonderschule, Heime und Werkstätten BKS plausibel dar, weshalb gewisse Kinder und Jugendliche nicht in Tagessonderschulen unterrichtet werden beziehungsweise eine Platzierung in einer stationären Sonderschule nicht auf einen Mangel an Plätzen in Tagessonderschulen hindeutet. An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin gemäss ihren eigenen Angaben regelmässig um die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern ersucht wird (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 56), ist doch durch nichts belegt, dass diese Kinder einerseits als behindert im Sinne des Betreuungsgesetzes gelten und andererseits nicht eine Beschulung in der Regelschule indiziert wäre. Wenn die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang schliesslich geltend macht, ihr Angebot sei bedeutend günstiger als eine Platzierung eines Kindes beispielsweise in der Zürcherischen Pestalozzistiftung Knonau, ist dieser Vergleich schon insofern nicht einschlägig, als es sich bei letzterer Institution eben gerade um eine nach den Vorgaben der entsprechenden Normen des Kantons Zürich anerkannte stationäre Sonderschule, und nicht um eine deutlich weniger kostenintensive private Regelschule wie sie die Beschwerdeführerin darstellt, handelt (vgl. Stellungnahme der Abteilung Sonderschule Heime und Werkstätten BKS vom 3. Juli 2023, act. 67; vgl. auch Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen [IVSE] vom 13. Dezember 2002). Insofern ist denn auch ohne Bedeutung, dass die von der Beschwerdeführerin in Aussicht gestellte Einreichung einer Kostenzusammenstellung ihrer Schulplätze nicht erfolgte (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 54).

2.3.3

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass der Entscheid der Abteilung Sonderschule, Heime und Werkstätten BKS, wonach das Gesuch der Beschwerdeführerin um Anerkennung als Tagessonderschule abzuweisen ist, zu bestätigen ist. Selbstverständlich steht es der Beschwerdeführerin aber frei, im Rahmen einer zukünftigen Leistungsbeschaffung einen Antrag um Anerkennung einzureichen (vgl. dazu auch Erw. 3).

3. Voraussetzungen für eine Anerkennung

Obwohl nach dem Gesagten kein Anlass für eine entsprechende Prüfung besteht, sei hier der Vollständigkeit halber auf die §§ 6 ff. BeG sowie §§ 12 ff. BeV verwiesen, welche die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Sonderschule regeln. Es handelt sich dabei um Erfordernisse sowohl in materieller (zum Beispiel der Qualität des Unterrichts) als auch in formeller (zum Beispiel der Anforderungen hinsichtlich der Organisationform) Hinsicht. Während erstere mangels Angaben vorliegend nicht beurteilt werden können, lässt sich betreffend letztere Folgendes festhalten: Gemäss § 8 Abs. 1 und 2 BeG muss einerseits eine Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen oder privaten Rechts mit gemeinnützigem Zweck Träger der fraglichen Einrichtung und andererseits die Unabhängigkeit der Trägerschaft von der operativen Ebene gewährleistet sein. Die Beschwerdeführerin macht zu Recht nicht geltend, sie erfülle diese Voraussetzungen, verweist aber darauf, dass der Regierungsrat gestützt auf § 8 Abs. 1 BeG Ausnahmen vom Erfordernis der Trägerschaft vorsehen könne. Dies trifft zwar zu, kann der Beschwerdeführerin aber deshalb nicht zum Vorteil gereichen, da der Regierungsrat von dieser Kompetenz, bei der es primär um Einzelpersonen geht (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 28. September 2005, S. 44), bezüglich Institutionen wie sie die Beschwerdeführerin darstellt, keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. § 13 BeV). Wenn die Beschwerdeführerin schliesslich eine anerkannte Sonderschule nennt und deren Gemeinnützigkeit infrage stellt (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 55), ist diesbezüglich auf § 39 BeV zu verweisen, der einer allfälligen Gewinnstrebigkeit entgegenwirkt (vgl. auch Stellungnahme der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS vom 3. Juli 2023, act. 66).

Es ist zusammenfassend festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die Anforderungen, um im Rahmen einer Leistungsbeschaffung als Tagessonderschule anerkannt zu werden, zum heutigen Zeitpunkt bereits hinsichtlich des Kriteriums der Körperschaft nicht erfüllen würde. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 55) ändert die Tatsache, dass sie über Bewilligungen des Erziehungsrats zur Führung eines Coaching-Bereichs sowie einer privaten Schule für die Oberstufe verfügt, nichts an dieser Beurteilung, sind doch diese, dem Bereich der Regelschule zugehörigen Angebote klar von der hier umstrittenen Anerkennung zur Führung einer Sonderschule zu unterscheiden. Nachdem folglich insbesondere auch die von der Beschwerdeführerin gestützt auf die erhaltenen Bewilligungen angebotenen "Coachings" nicht mit "Sonderschulung" gleichgesetzt werden können und die beantragte Anerkennung somit entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin mitnichten schon seit Jahren vorliegt (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2023, act. 55), erübrigt sich auch der von ihr beantragte Beizug der entsprechenden Verfahrensakten.

4. Bewilligung vom 22. Juni 2010

Mit Verfügung vom 22. Juni 2010 erteilte der Erziehungsrat der Beschwerdeführerin die Bewilligung zur unbefristeten Führung des Coaching-Bereichs für die Volksschulstufe, wobei er festhielt, dass die Dauer für einen Coaching-Fall in der Regel ein Jahr betrage und in begründeten Fällen auf individuellen Antrag hin um ein Jahr verlängert werden könne (vgl. Beschwerdebeilage 7, act. 52). Die Beschwerdeführerin ersucht in ihrer Beschwerde vom 24. Mai 2023 um Streichung dieser "2-Jahresklausel" (vgl. act. 55). Mit diesem Begehren dehnt die Beschwerdeführerin die Thematik des vorliegend streitbetroffenen Gesuchs um Anerkennung als Sonderschule in unzulässiger Weise aus und verlässt damit auch die Zuständigkeit des Regierungsrats als Beschwerdebehörde. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

5. Zusammenfassung und Kostentragung

Nach dem Gesagten ist der Entscheid der Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten BKS vom 24. April 2023, wonach der Antrag der Beschwerdeführerin um Anerkennung als Tagessonderschule abzuweisen ist, nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist somit vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Verfahrenskosten vollständig von der Beschwerdeführerin zu tragen (§ 29 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Parteikosten sind der Beschwerdeführerin infolge des Unterliegens keine zu ersetzen (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie den Kanzleigebühen und den Auslagen von Fr. 138.60, insgesamt Fr. 2'138.60, werden der Beschwerdeführerin A._____, B._____, auferlegt. Abzüglich des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 1'500.– muss die Beschwerdeführerin somit noch Fr. 638.60 bezahlen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.