

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/151 vom 4. Dezember 2014

Sg Verwaltungsgericht, 2014-12-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2014_151

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/151 du 4 décembre 2014

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2014/151 del 4 dicembre 2014

Regeste

Zuweisung in die Realstufe, Art. 31 Abs. 1 lit. c des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) in Verbindung mit Art. 18 des erziehungsrätlichen Promotions- und Übertrittsreglements (Schulblatt 7-8/2008, S. 501 ff.). Der Sohn der Beschwerdeführer erreichte in der 6. Primarklasse bei einem Notenbild, das auf eine einseitige mathematische Begabung hinweist, Notendurchschnitte von 4.5 bis 4.7. Sein Klassenlehrer beantragte Zuweisung in die Realstufe, was die Pädagogische Kommission des Schulrates dann auch entschied. Das Verwaltungsgericht prüft die Rechtmässigkeit in dieser Streitsache mit herabgesetzter Prüfungsdichte und schreitet erst ein, wenn sich die Bewertung als nicht nachvollziehbar, offensichtlich mangelhaft oder sachfremd erweist. Die Verfügung der Schulbehörden und der Rechtsmittelentscheid sind frei von solchen Mängeln. Auch erweist sich der von den Eltern erhobene Diskriminierungsvorwurf beim Vergleich mit den andern Schülerinnen und Schülern der betroffenen Klasse als unbegründet (Verwaltungsgericht, B 2014/151).

Erwägungen

E. 1

(...).

E. 2.1

Die Kognition des Verwaltungsgerichts bestimmt sich nach Massgabe von Art. 61 VRP. Mit der Beschwerde können Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführer können sich auch darauf berufen, die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt (vgl. Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Damit ist insbesondere die Rüge der Unangemessenheit ausgeschlossen.

E. 2.2

Das Verwaltungsgericht ist mit der Rechtskontrolle befasst und prüft mit (im Rahmen der zulässigen Rügegründe) freier Kognition, ob eine Rechtsverletzung im Sinn von Art. 61 Abs. 1 VRP vorliegt. Als Rechtsverletzungen gelten u.a. Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung. Übt die rechtsanwendende Behörde Ermessen aus, ohne dass ihr nach dem Gesetz solches zukommt, handelt es sich um Ermessensüberschreitung. Ermessensmissbrauch ist ein qualifizierter Ermessensfehler, der als Rechtsverletzung gilt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 741-743). Unter Umständen steht bereits die Natur der Streitsache einer unbeschränkten Nachprüfung des angefochtenen Entscheids entgegen. Diesfalls ist eine (weitere) Einschränkung der Kognition auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig und verletzt den Gehörsanspruch der Parteien (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der

Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV) nicht. Namentlich bei der Überprüfung von schulischen Leistungen ist dies der Fall. Allerdings bedeutet das nur, dass sich die entscheidende Behörde Zurückhaltung bei der Ausübung ihrer (Rechts-) Kontrolle auferlegen kann. Dogmatisch betrachtet handelt es sich dabei eigentlich nicht um eine Einschränkung der Kognition, sondern um eine Herabsetzung der Prüfungsdichte bei grundsätzlich unveränderter Kognition. In solchen Fällen ist es zulässig, wenn die Rechtsmittelbehörde erst einschreitet, wenn die Bewertung nicht nachvollziehbar ist, offensichtliche Mängel aufweist oder auf sachfremden Kriterien beruht (vgl. z.B. BGE 106 Ia 1 E. 3.c und 131 I 467 E. 3.1; BGer 2P.44/2007 vom 2. August 2007 E. 2.2; 2P.137/2004 vom 19. Oktober 2004 E. 3.2.3; 2P.113/2001 vom 22. August 2001 E. 2; VerwGE B 2014/108 vom 16. September 2014 i.S. J.G. E. 4.1; VGr ZH VB.2010.00651 vom 13. Juli 2011 E. 2.2, www.vgr.zh.ch). Diese Zurückhaltung ist jedoch lediglich bei der an sich freien Überprüfung von Bewertungsfragen zulässig. Rügen, die organisatorische bzw. verfahrensrechtliche Gesichtspunkte oder die Auslegung und Anwendung von Rechtssätzen betreffen, haben die Rechtsmittelinstanzen im Rahmen ihrer Kognition uneingeschränkt zu überprüfen (VerwGE B 2014/108 vom 16. September 2014 i.S. J.G. E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 2.3

Die vorliegende Beschwerde betrifft die Promotion eines Primarschülers und damit einen gestützt auf schulische Leistungsbewertungen gefällten Ermessensentscheid. Eine Kontrolle der Angemessenheit des Zuweisungsentscheids ist dem Verwaltungsgericht ohnehin verwehrt, weshalb es nur bei einem eigentlichen Ermessensfehler einschreiten würde. Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, dass das Verwaltungsgericht nicht über besonderes pädagogisches Fachwissen verfügt, weshalb es die fachlichen Leistungen der Schulbehörden mit zusätzlicher Zurückhaltung überprüft bzw. seine Prüfungsdichte weiter herabsetzt. Es setzt sich daher nur insoweit mit den Rügen der Beschwerdeführer auseinander, als diese vorbringen, der Zuweisungsentscheid sei nicht nachvollziehbar, weise offensichtliche Mängel auf oder beruhe auf sachfremden Kriterien.

E. 3

Umstritten ist, ob X.Y. zu Recht der Real- statt der Sekundarstufe zugewiesen worden ist.

E. 3.1.1

Gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. c des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; VSG) ordnet der Erziehungsrat den Übertritt in die Oberstufe durch Reglement. Gestützt auf diese Delegationsnorm erliess der Erziehungsrat am 25. Juni 2008 das «Promotions- und Übertrittsreglement» (Schulblatt 7-8/2008, S. 501 ff.). Dessen Art. 18 bestimmt. Der Schulrat verfügt am Ende der sechsten Primarklasse den Übertritt in die erste Sekundarklasse oder in die erste Realklasse. Grundlage ist: a) die Empfehlung der Lehrpersonen der sechsten Primarklasse. Die Empfehlung: 1. ist Gegenstand der Gespräche mit den Eltern; 2. wird den Eltern bekanntgegeben; b) das Notenbild in allen Fachbereichen.

E. 3.1.2

Diese Übertrittsordnung ist inhaltlich abschliessend und durch die kommunalen Schulbehörden direkt zu vollziehen. Beim Übertritt von der Primar- in die Oberstufe geht es um die Zuweisung zu den leistungsbezogen differenzierten Schultypen Sekundar- oder Realschule. Basis bilden die Empfehlung der Lehrkräfte der sechsten Primarklasse und die Noten. Obwohl dies aus dem Gesetzestext nicht hervorgeht, genießt die Empfehlung nach

der Lehre Vorrang vor den Noten als Zuweisungskriterium. Bei den Noten ist nicht so sehr auf den mathematischen Durchschnitt als auf das allgemeine Notenbild abzustellen. Im begründeten Einzelfall ist es deshalb denkbar, eine Schülerin oder einen Schüler trotz vergleichsweise tiefem Notendurchschnitt der Sekundar- oder umgekehrt trotz vergleichsweise hohem Notendurchschnitt der Realschule zuzuweisen. Beim Ermessensentscheid über den Übertritt dürfen die Noten trotz Vorrang der Empfehlung nicht völlig ausser Acht gelassen werden. Liegen die Noten im summarischen Durchschnitt über einer Bewertungszone von 4.2 bis 4.4 (Prädikat «in Ordnung»), steigen die Anforderungen an eine haltbare Begründung für eine Realzuweisung markant. Soll gar ein Schulkind trotz Durchschnittsnote im Bereich 5 der Realklasse zugewiesen werden, ist eine ausserordentliche, wohl nur selten beizubringende Begründung erforderlich (zum Ganzen vgl. J. Raschle, Schulrecht der Volksschule im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2008, S. 106 ff).

E. 3.2.1

X.Y. erreichte im ersten Semester der 6. Primarklasse einen Notendurchschnitt von 4.5 (Mensch und Umwelt = 4.0; Sprachen = 4.5; Mathematik = 5) und im Zeitpunkt des Zuweisungsantrags (zweites Semester) einen solchen von ca. 4.7 (Mensch und Umwelt = 4.3; Sprachen = 4.4; Mathematik = 5.5). Auf einem standardisierten Bewertungsschema hielt sein Klassenlehrer fest, es «treffe eher nicht zu», dass X.Y. konzentriert arbeite, die Arbeiten rasch erledige, die Arbeiten sorgfältig ausführe, eine hohe Eigenverantwortung habe und selbständig arbeite, aktiv und interessiert am Unterricht teilnehme, belastbar sei und Durchhaltewillen zeige und sich gewandt ausdrücken könne. Dagegen treffe es «eher zu», dass er eine hohe Lernbereitschaft zeige und selten Ansporn brauche, die Arbeiten fristgerecht und vollständig erledige, Gelerntes speichern und vernetzt anwenden könne und sich gut in die Gemeinschaft integriere. Mit «trifft eher zu» wurden ihm sodann Fähigkeiten im gestalterischen, musischen und sportlichen Bereich attestiert. Mit «trifft zu» wurde bestätigt, dass er sich gegenüber Mitschülern und Lehrpersonen anständig verhält. In seiner Gesamtbeurteilung hielt sein Klassenlehrer folgendes fest: «In Bezug auf die vollbrachten Leistungen (Noten) hat X.Y. knappes Sek-Niveau. Grundsätzlich zeigen sie isoliert gesehen ein eher positives Bild. Sein Lernverhalten, vor allem in den Bereichen Konzentration, Selbständigkeit, Eigeninitiative, ist für eine klare Zuteilung in die Sek zu wenig ausgeprägt (act. 6/1).»

E. 3.2.2

Die Pädagogische Kommission des Schulrates W. fasste die Einwendungen der heutigen Beschwerdeführer an der mündlichen Anhörung vom 15. Mai 2014 wie folgt zusammen: X.Y. sei sehr selbständig und lerne gerne; gegen seine Prüfungsangst nehme er pflanzliche Heilmittel ein. Sein Berufswunsch sei Architekt oder Informatiker. Als Eltern würden sie ihn klar in der Sekundarschule sehen; auch er selber wolle das. Sein Verhalten zu Hause sei anders als die Einschätzung des Klassenlehrers in der Schule. Auch die schulische Heilpädagogin, bei welcher X.Y. Förderunterricht im Fach Deutsch habe, sei anderer Meinung als der Klassenlehrer (vi-act. 4-3.1). Der Klassenlehrer und die Schulische Heilpädagogin hielten dazu laut Protokollauszug fest, X.Y.s Arbeitsverhalten in der Schule zeige eine gewisse Unreife. Er wisse noch nicht, was «schaffen» heisse und möchte Lösungen präsentiert haben, statt selbst die Lösung zu suchen. Wegen dieses Arbeitsverhaltens störe er in letzter Zeit auch den Unterricht, und mit seiner Einstellung könne er nicht erfolgreich in der Sekundarschule bestehen und werde nicht durchhalten. Seit Einsetzen der Pubertät könne sich X.Y. im Förderunterricht noch schlechter

konzentrieren und brauche noch mehr Raum als bisher. Von seiner Arbeitshaltung her sei er kein Sekundarschüler, weil man ihn zu allem «stüpfen» müsse (vi-act. 4-3.1). Die Schulische Heilpädagogin liess bei Genehmigung des Protokolls anmerken, X.Y. habe keinen eigentlichen Förderunterricht, sie begleite seine Klasse jedoch als ISF-Lehrperson. Mit X.Y.s Mutter habe sie nie über den Oberstufen-Übertritt gesprochen (act. 11/4). Die Pädagogische Kommission schloss sich der Beurteilung durch den Klassenlehrer an. Sie hielt im Wesentlichen dafür, das Notenbild genüge nicht für einen (direkten) Übertritt in die Sekundarschule. X.Y. habe aber in der Realschule ein weiteres Jahr die Chance, an Arbeitshaltung, Verhalten, Motivation und Konstanz zu arbeiten, damit er das für den Wechsel in die Sekundarschule erforderliche Niveau erreiche. Mit seinen guten Noten in Mathematik könne X.Y. den «Aufstieg» durchaus schaffen, wenn er sich auch in den anderen Promotionsfächern steigere (zum Ganzen vgl. vi-act. 4-3.2).

E. 3.2.3

Die Vorinstanz überprüfte die Ermessensausübung der Pädagogischen Kommission frei und kam zum Schluss, das Notenbild von X.Y. zeige nicht auf, dass sich dieser vorbehaltlos für die Sekundarschule empfehle. Zweifelsohne verfüge er über Stärken in Mathematik und erfülle in diesem Fach isoliert betrachtet die Anforderungen an die Sekundarschule. Die beiden anderen Leistungsnoten (Mensch und Umwelt sowie Sprachen) würden jedoch eher auf eine Zuteilung zur Realschule schliessen lassen. Die Einschätzung des Klassenlehrers sei mit dem Notenbild kongruent, nachvollziehbar und in wesentlichen Teilen unbestritten. Seine Zuweisungsempfehlung sei gesamthaft gesehen nachvollziehbar und schlüssig. Der Entscheid der Pädagogischen Kommission stütze sich wie vorgeschrieben auf die Empfehlung des Klassenlehrers und auf das Notenbild, womit sie innerhalb des ihr zustehenden Ermessensspielraums entschieden habe.

E. 3.3.1

Die Beschwerdeführer bringen vor, der angefochtene Entscheid sei willkürlich. Der Klassenlehrer habe ihnen in einem der Zuteilung vorausgegangen Elterngespräch versichert, dem Sekundarschulbesuch stehe nichts im Weg, wenn sich X.Y. im Fach Französisch noch verbessere. Dies habe er in den beiden letzten Prüfungen getan, welche jedoch nicht mehr berücksichtigt worden seien. Entgegen der Darstellung des Klassenlehrers sei X.Y. kein «Störenfried». Laut seinen Mitschülern sei es nicht er, der den «Clown» abgebe; X.Y. lache lediglich mit und werde dafür abgemahnt, was alterstypisch sei. Dass er nicht störe, zeige sich auch in den (fehlenden) Betragensnoten. Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, X.Y.s Migrationshintergrund sei für die falsche Zuteilung ursächlich gewesen. Es sei nicht rechtens, dass er mit einem Notendurchschnitt von 4.75 nicht in die Sekundarschule dürfe, wo doch nach der Lehre ein solcher von 4.4 für die gewünschte Zuteilung ausreichend sei (zum Ganzen vgl. act. 1).

E. 3.3.2

Die Beschwerdegegnerin wies die Diskriminierungsvorwürfe in ihrer Stellungnahme vom 10. September 2014 zurück (act. 10). X.Y. sei in der Schweiz geboren, habe das hiesige Bürgerrecht und seine Muttersprache sei Deutsch. Ein Migrationshintergrund sei nicht erkennbar. Indessen sei zu beachten, dass das Leistungsniveau des gesamten Klassenjahrgangs tiefer sei als normal. Von den 21 Schülerinnen und Schülern, die mit X.Y. die 6. Klasse besucht hätten, seien lediglich 7 der Sekundarschule zugeteilt worden. Die restlichen 14 würden die Realschule besuchen. Bei der parallel geführten 6. Klasse sei

die Verteilung ungefähr hälftig und die Sekundarschulzuweisungen seien ebenfalls unterdurchschnittlich (10 in die Sekundarschule, 9 in die Realschule).

E. 3.3.3

In den Augen der Beschwerdeführer überzeugen diese Ausführungen nicht. Für die Diskriminierung entscheidend gewesen sei der Familienname, der auf ihre Herkunft schliessen lasse. X.Y.s Notenschnitt liege in der Bewertungszone, die als Untergrenze für den Sekundarschulbesuch vorausgesetzt werde. Sowohl der langjährige Durchschnitt als auch die «Erfolgsquote» der Parallelklasse liege deutlich über den Sekundarschulzuteilungen aus der fraglichen Klasse. Es stelle sich die Frage, ob hier nicht ganz andere Massstäbe angesetzt worden seien (act. 13).

E. 3.4.1

Entgegen den über weite Strecken nicht näher begründeten Darlegungen der Beschwerdeführer ist der Zuweisungsentscheid nachvollziehbar und lässt keine offensichtlichen Mängel erkennen. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, kann X.Y. schon aufgrund seines Notenbildes (und nicht nur wegen der anderslautenden Einschätzung des Klassenlehrers) nicht vorbehaltlos für die Sekundarschule empfohlen werden. Dieses ist stärker zu gewichten als der mathematische Durchschnitt. X.Y. verfügt zwar offensichtlich über Stärken im Bereich Mathematik, jedoch lassen die Noten in den Fächern «Mensch und Umwelt» sowie «Sprachen» eher auf Realschulzuteilung schliessen. Die beiden letzten Noten in Französisch ändern an der lediglich verhalten positiven Beurteilung der sprachlichen Fähigkeiten nichts. Der spät erfolgte Effort deutet darauf hin, dass die hinsichtlich Arbeitshaltung und persönlicher Einstellung eher negative Einschätzung des Klassenlehrers im Zeitpunkt der Beurteilung richtig war, aber durchaus Verbesserungen möglich sind. Die Beurteilung des Klassenlehrers widerspiegelt sich im Notenbild. Dass die Beschwerdeführer das Verhalten ihres Sohnes in- und ausserhalb der Schule anders wahrnehmen, ändert hieran nichts. Im Übrigen sind die genauen Vorgänge im Klassenzimmer einer Beurteilung durch das Verwaltungsgericht nicht zugänglich (vgl. Erw. 2.2. hiervor), weshalb sich Bemerkungen zu X.Y.s Betragen im Unterricht erübrigen.

E. 3.4.2

Mit dem Vorwurf, X.Y. sei aufgrund seiner Herkunft ungleich behandelt worden, rügen die Eltern, die Beschwerdegegnerin habe sich den Zuweisungsentscheid aufgrund sachfremder Kriterien gefällt. Die Beschwerdegegnerin hat sämtliche Promotionsunterlagen der betreffenden Klasse eingereicht (act. 11), woraus nachfolgend ohne namentliche Nennung zitiert wird. Von den 21 Schülerinnen und Schülern wiesen vier einen Notendurchschnitt zwischen 5.3 und 5.5 auf (Nrn. 3, 6, 7 und 21). Diese wurden zugleich ausgesprochen positiv beurteilt, was zu einer klaren Zuteilung in die Sekundarschule führte. Ebenso klar ist die Zuteilung derjenigen Schülerinnen und Schüler, die über individuell angepasste Lernziele verfügen (Nrn. 5, 9, 11, 16 und 17); sie wurden der Realschule zugewiesen. Dies gilt auch für diejenigen, welche zwar ordentlich bewertet wurden, deren Notenschnitte aber 4.2 nicht übersteigen (Nrn. 10, 14, 18 und 20). Bei dreizehn Angehörigen von X.Y.s Klasse bestand nach dem Gesagten eine klare Ausgangslage. Von den restlichen acht Schülerinnen und Schülern, deren Notendurchschnitte zwischen 4.5 und 4.9 lagen, wurden drei der Sekundar- (Nrn. 2, 15 und 19) und fünf der Realschule zugewiesen (Nrn. 1, 4, 8, 12 und 13). Hierbei folgte die Beschwerdegegnerin ausnahmslos der Empfehlung des Klassenlehrers. Die künftigen Sekundarschüler aus dieser Gruppe hatten im zweiten

Semester Notendurchschnitte von 4.9 (Nrn. 2 und 15) bzw. 4.5 (Nr. 19). Im direkten Vergleich mit X.Y. war ihr Notenbild ausgeglichener und die Bewertung durch den Klassenlehrer positiver. Der Schüler Nr. 19 war zwar in Mathematik lediglich genügend, andererseits wurden nur zwei Eigenschaften mit «trifft eher nicht zu» bewertet. Die restlichen Kriterien wurden positiv bewertet. In seiner Einschätzung hielt der Klassenlehrer fest, der Schüler habe im letzten Schuljahr eine positive Entwicklung im Bereich der Selbstkompetenz und in der Leistungsbereitschaft gezeigt. Wenn dieser Trend weiter anhalte und er den Willen dafür aufbringe, sei die Sekundarschule machbar. Der Realschule zugewiesen wurden Schülerinnen und Schüler mit Durchschnittsnoten von 4.5 und eher positiver Beurteilung (Nr. 1), 4.7 und eher negativer Beurteilung (Nr. 4), 4.7 und eher negativer Beurteilung (X.Y.), 4.9 und neutraler Beurteilung (Nr. 12) sowie 4.5 und eher positiver Beurteilung (Nr. 13). Zu Schüler Nr. 12 hielt der Klassenlehrer fest, dieser arbeite zu langsam und zu umständlich, um in der Sekundarschule erfolgreich zu sein. Es sei zu befürchten, dass er Tempo und Druck nicht standhalten würde und deshalb seine Leistungen und die Motivation sänken. Er sei als sehr starker Realschüler einzuschätzen, was einen späteren Übertritt nicht ausschliesse. Zu Schüler Nr. 4 ist in den Akten angemerkt, seine Leistungen seien zwar konstant, jedoch liessen Interesse am Unterricht und Einsatzwille öfters zu wünschen übrig. Das Ziel, die Sekundarschule zu besuchen, habe sich zwar positiv ausgewirkt, jedoch würden ihm das dort verlangte Tempo sowie die erforderliche Selbständigkeit und Eigeninitiative zu schaffen machen. Die einzelnen Zuweisungsentscheide sind differenziert begründet, nachvollziehbar und den individuellen Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler angemessen. Eine rechtsungleiche Behandlung von X.Y. und weiteren Schülern mit Migrationshintergrund (z.B. Nr. 4) ist nicht ersichtlich. Wie alle anderen sind die entsprechenden Entscheide in sich konsistent und überzeugend. Sie reihen sich lückenlos in die vergleichbaren Zuteilungsentscheide ein und stellen mithin keine «Ausreisser» dar, die eine rechtsfehlerhafte Ermessensausübung der Beschwerdegegnerin nahelegen würden. Die Rüge der Beschwerdeführer ist nicht stichhaltig.

E. 3.4.3

Zusammenfassend steht fest, dass die Zuweisung von X.Y. in die Realschule gesetzmässig ist. Der Entscheid stützt sich in nachvollziehbarer Weise auf die Empfehlung des Klassenlehrers und auf das Notenbild. Es ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht erkennbar, inwiefern er an offensichtlichen Mängeln leiden oder unter Einbezug von sachfremden Kriterien ergangen sein soll. Die Ermessensausübung durch die Beschwerdegegnerin ist frei von Rechtsfehlern, was zur Abweisung der Beschwerde führt. Im Sinne einer Ergänzung ist im Übrigen nicht ersichtlich, dass bei der Bewertung von X.Y.s Klasse im Allgemeinen zu strenge Massstäbe angelegt worden sind. Es war auch in seiner Klasse durchaus möglich, sehr gute Resultate zu erzielen.

E. 4

(...). Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlen die Beschwerdeführer. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird verrechnet. Der

Präsident

Der Gerichtsschreiber Eugster

Wehrle