

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00792 vom 12. Juli 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-07-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2016.00792](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00792)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00792 du 12 juillet 2017

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00792 del 12 luglio 2017

## Regeste

Zulassung als Lehrperson in der Sonderschulung | [Der Beschwerdeführer, ein promovierter Soziologe, ersucht um einzelfallweise Zulassung als Lehrperson in der Sonderschulung gestützt auf § 29 Abs. 5 der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (VSM, LS 412.103).] Die Zulassung als Lehrperson im Bereich Sonderschulung setzt grundsätzlich ein von der EDK anerkanntes Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik voraus (E. 2.1). Gemäss § 29 Abs. 5 VSM kann der Beschwerdegegner zudem in Einzelfällen auch gleichwertige Ausbildungen oder berufsspezifische Aus- und Weiterbildungen in Kombination mit Berufserfahrung als genügende Ausbildung anerkennen (E. 2.2). Nach dem klaren Willen des Verordnunggebers soll praktische Berufserfahrung allein allerdings für eine Zulassung nicht (mehr) genügen, und zwar auch nicht in Verbindung mit berufsspezifischen Aus- und Weiterbildungen, sofern die gesuchstellende Person nicht zusätzlich eine Lehrerausbildung absolviert hat (E. 3.2). Der Beschwerdeführer verfügt weder über einen dem Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik gleichwertigen Abschluss noch über eine Lehrerausbildung, sodass seine Zulassung zum Schuldienst gestützt auf § 29 Abs. 5 VSM ausser Betracht fällt (E. 3.2.1 f.). Das Verfahren betrifft keine personalrechtliche Streitigkeit. Es sind daher Gerichtskosten zu erheben (E. 5.1). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2016.00792 Urteil der 4. Kammer vom 12. Juli 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Volksschulamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Zulassung als Lehrperson in der Sonderschulung, hat sich ergeben: I. A, der im Jahr 2001 nach absolviertem Studium der Soziologie mit Nebenfächern Volkskunde und Kriminologie zum Doktor der Philosophie promoviert wurde, unterrichtet seit August 2010 im Rahmen einer kommunalen Anstellung an der Schule C. Im Dezember 2010 ersuchte er das Volksschulamt des Kantons Zürich erfolglos ein erstes Mal um "Anerkennung oder Zulassung als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, Integrative Förderung, Sonderschulung". Nach Aufnahme eines Masterstudiums der Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik an der Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH) im August 2012 liess A am 15. Mai 2014 abermals um "kantonale Anerkennung als schulischer Heilpädagoge" ersuchen. Mit Verfügungen vom 2. Juni bzw. 17. Juli 2014 lehnte das Volksschulamt auch dieses Gesuch

von A bzw. dessen Einsprache dawider ab. II. Hiergegen liess A am 30. Juli 2014 an die Bildungsdirektion des Kantons Zürich rekurrieren, welche das Rechtsmittel mit Verfügung vom 21. November 2016 abwies. III. Am 15./16. Dezember 2016 liess A Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge "zzgl. MWST von 8%" sei die Verfügung der Bildungsdirektion vom 21. November 2016 aufzuheben und er als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, als Förderlehrperson und als Lehrperson in der Sonderschulung zuzulassen bzw. anzuerkennen. Das Volksschulamt mit Beschwerdeantwort vom 13./17. Januar 2017 und die Bildungsdirektion mit Vernehmlassung vom 30. Januar 2017 schlossen je auf Abweisung der Beschwerde. A liess hierzu am 13. Februar 2017 Stellung nehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über Anordnungen eines Amtes etwa betreffend die Zulassung einer Person zum Schuldienst gemäss § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Der hier umstrittenen Frage, ob die Ausbildung des Beschwerdeführers als genügend im Sinn von § 29 Abs. 5 der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (VSM, LS 412.103) einzustufen und dieser somit künftig als kantonale Lehrperson in der Sonderschulung zuzulassen sei, kommt kein Streitwert zu, weshalb die Kammer für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist (§ 38 Abs. 1 VRG). 2. 2.1 Die Anstellung als (ordentliche) Lehrperson der Zürcher Volksschule wie auch als an der Volksschule tätiger Vikar bzw. tätige Vikarin setzt grundsätzlich das Vorliegen eines anerkannten Lehrdiploms voraus (§

## **E. 7**

Abs. 2 und § 25 Abs. 3 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 [LS 412.31] in Verbindung mit § 11 Abs. 2 und § 12 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 [PHG, LS 414.41] ). Nicht zwingend eines (Regelklassen-)Lehrdiploms bedarf indes, wer – wie der Beschwerdeführer – um Zulassung als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, als Förderlehrperson und bzw. oder als Lehrperson im Bereich der Sonderschulung ersucht (vgl. ABI 2009 2651 ff., 2652; anders noch die bis 31. Januar 2010 gültige Fassung des § 29 Abs. 1 VSM [OS 62, 305]). Gemäss § 29 Abs. 1 VSM (in Verbindung mit § 33 Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 [LS 412.100]) müssen die genannten Lehrkräfte für ihre Zulassung zum Schuldienst über ein von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkanntes Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik verfügen (vgl. Ziff. 5 des Verzeichnisses der anerkannten Diplome der EDK unter [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Arbeiten > Diplomanerkennung > Anerkennung Hochschul-Studiengänge > EDK-anerkannte Diplome). Der Erwerb eines solchen Diploms steht dabei nach Art. 4 Abs. 1 und Art. 6 f. des massgeblichen Anerkennungsreglements der EDK (Reglement über die Anerkennung der Diplome im Bereich der Sonderpädagogik [Vertiefungsrichtung Heilpädagogische Früherziehung und Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik] vom 12. Juni 2008 [Anerkennungsreglement], abrufbar unter [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Dokumentation > Offizielle Texte > Rechtssammlung) auch Inhabern eines Diploms in Logopädie oder Psychomotoriktherapie oder eines Bachelorabschlusses in einem verwandten Studienbereich ohne anerkanntes Lehrdiplom für den Unterricht in Regelklassen offen, sofern sie theoretische und/oder praktische Zusatzleistungen im Umfang von 30 bis 60 ECTS-Credits bzw. 900 bis 1800 Arbeitsstunden im Bereich

Ausbildung für den Unterricht in der Regelschule erbringen. 2.2 Im Einzelfall kann der Beschwerdegegner zudem gleichwertige Ausbildungen oder berufsspezifische Aus- und Weiterbildungen in Kombination mit Berufserfahrung als genügende Ausbildung anerkennen ( § 29 Abs. 5 VSM ) oder aber einer Person zumindest gestützt auf § 29 Abs. 6 Satz 1 VSM die Zulassung zu einer Unterrichtstätigkeit in einem Teilbereich (zum Beispiel als Förderlehrperson auf der Kindergartenstufe oder als Lehrperson an einer heilpädagogischen Sonderschule) erteilen, sofern sie die für diese Tätigkeit notwendigen Voraussetzungen erfüllt; diese Zulassung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden (§ 29 Abs. 6 Satz 2 VSM) sowie unter den in § 29 Abs. 7 VSM genannten Voraussetzungen auch lediglich befristet erteilt werden (vgl. ABl 2009 2651 ff., 2652 f.).

3. 3.1 Der Beschwerdeführer verfügt unbestrittenermassen weder über ein anerkanntes Lehrdiplom im Sinn von § 11 Abs. 2 oder § 12 Abs. 1 f. PHG noch über ein Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik im Sinn von § 29 Abs. 1 VSM. Zwar wurde er nach Erbringen der erforderlichen Zusatzleistungen gemäss Art. 6 f. des Anerkennungsreglements an der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) zum Studium an der HfH zugelassen und war er dort in der Folge ab August 2012 im Masterstudiengang Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik eingeschrieben; für den Diplomerwerb müsste der Beschwerdeführer allerdings noch eine Modulprüfung erfolgreich ablegen sowie eine genügende Masterarbeit einreichen, was er als nicht sinnvoll bzw. unzumutbar ablehnt (vgl. § 4 Abs. 1 lit. b der [bei Studienantritt geltenden] Studienordnung für Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik vom 23. Juni 2005, Stand 1. Januar 2011, sowie § 7 ff. der [aktuellen] Studienordnung für Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik vom 19. September 2012, Stand 1. Oktober 2015 [beides abrufbar unter [www.stud.hfh.ch](http://www.stud.hfh.ch) > Studieren > MA Schulische Heilpädagogik]). Anstatt die beiden fehlenden Leistungsnachweise zu erbringen, entschied sich der Beschwerdeführer im Oktober 2015, sein Studium an der HfH vorzeitig abzubrechen und dafür eine – aus seiner Sicht – "für seine Tätigkeit als Schulischer Heilpädagoge und Klassenlehrer [...]" weit nützlichere Weiterbildung (CAS) im Bereich Kinder- und Jugendpsychotherapie an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften zu absolvieren. In Frage steht somit von vornherein einzig eine einzelfallweise Zulassung des Beschwerdeführers zur Unterrichtstätigkeit (vorn 2.2). Entsprechend stützt Letzterer sein Gesuch um (umfassende) Zulassung als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, als Förderlehrperson und als Lehrperson in der Sonderschulung denn auch nicht auf § 29 Abs. 1 VSM. Der Beschwerdeführer macht vielmehr geltend, aufgrund seiner Ausbildung, Weiterbildungen und langjährigen Berufserfahrung die Voraussetzungen von § 29 Abs. 5 VSM "zweifelsfrei" zu erfüllen und deshalb bereits gestützt auf diese Bestimmung zum Schuldienst zugelassen werden zu müssen.

3.2 Die letztgenannte Bestimmung trat auf 1. Februar 2010 in Kraft (OS 65, 17). Dem – aus den Materialien unmissverständlich hervorgehenden – Willen des Verordnunggebers zufolge soll der Beschwerdegegner gestützt auf § 29 Abs. 5 VSM in Einzelfällen auch Personen mit – den für eine ordentliche Unterrichtszulassung vorausgesetzten Abschlüssen – gleichwertigen Ausbildungen als Lehrpersonen im Bereich der Sonderschulung zulassen können oder aber "EDK-anerkannte Regelklassenlehrperson[en]", welche berufsspezifische Aus- und Weiterbildungen in Kombination mit Berufserfahrung vorweisen können (ABl 2009 2651 ff., 2652 f., auch zum Folgenden). Praktische Berufserfahrung allein soll demzufolge für eine Zulassung nicht (mehr) genügen (anders noch die bis 31. Januar 2010 gültige Fassung des § 29 Abs. 4 VSM

[OS 62, 305 ff., 312]), und zwar auch nicht in Verbindung mit berufsspezifischen Aus- und Weiterbildungen, sofern die gesuchstellende Person nicht zusätzlich eine Lehrerausbildung absolviert hat (vgl. zur entsprechenden Anerkennungspraxis des Beschwerdegegners Formular "Antrag auf Anerkennung oder Zulassung als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, Integrative Förderung, Sonderschulung", abrufbar unter [www.vsh.zh.ch](http://www.vsh.zh.ch) > Ausbildung & Weiterbildung > Lehrpersonen > Ausbildung > Schulische Heilpädagogik [zuletzt abgerufen am 27. Juni 2017]). Um nach § 29 Abs. 5 VSM einzelfallweise als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, Förderlehrperson sowie Lehrperson in der Sonderschulung zum Unterricht zugelassen werden zu können, müsste der Beschwerdeführer daher entweder über ein anerkanntes Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik gleichwertige Ausbildung oder aber ein anerkanntes (Regelklassen-)Lehrdiplom sowie Berufserfahrung und Aus- und Weiterbildungen im sonder- bzw. heilpädagogischen Bereich verfügen. 3.2.1 Darüber, was unter "gleichwertigen Ausbildungen" zu verstehen ist, schweigen sich Verordnungstext und Materialien aus. Es liegt jedoch auf der Hand, dass der Hochschulabschluss des Beschwerdeführers in den Fächern Soziologie (Hauptfach), Volkswirtschaftslehre und Kriminologie (Nebenfächer) jedenfalls für sich betrachtet nicht als einem Hochschulabschluss in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik gleichwertig anerkannt werden kann. So ist – entgegen dem Beschwerdeführer – nicht das Niveau des wissenschaftlichen Abschlusses entscheidend für die Beurteilung der Gleichwertigkeit, sondern der Inhalt der genossenen Ausbildung. Selbst wenn aber der Beschwerdeführer im Rahmen seines im Jahr 2001 mit der Promotion abgeschlossenen Studiums namentlich auch Vorlesungen in den Fächern Psychologie, Sozialpädagogik und Sonderpädagogik besucht haben will, unterscheidet sich der im Soziologiestudium vermittelte Studieninhalt doch wesentlich von demjenigen, der durch den nach § 29 Abs. 1 VSM geforderten Ausbildungsnachweis abgedeckt wird (vgl. zum Ausbildungsziel des Masterstudiengangs Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Heilpädagogik Art. 3 Abs. 1 lit. b, Abs. 2 und Abs. 4 des Anerkennungsreglements; ferner Ziff. 1 und 5 der aktuellen Studienordnungen der Studienprogramme der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich, Soziologisches Institut, abrufbar unter [www.suz.uzh.ch](http://www.suz.uzh.ch) > Studium > Reglemente [zuletzt abgerufen am 29. Juni 2017]). Es ist mithin nicht davon auszugehen, dass allein der Erwerb des Lizentiats im Fach Soziologie sowie die anschliessende Promotion den Beschwerdeführer befähigten, qualitativ hochstehenden, den Bedürfnissen sonderschulbedürftiger Kinder und Jugendlicher angepassten Schulunterricht zu erteilen (vgl. Art. 62 Abs. 2 f. der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101], Art. 20 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [SR 151.3], Art. 116 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]). Entsprechend wurde dem Beschwerdeführer denn auch lediglich ein geringfügiger Teil der von ihm im Erststudium erbrachten Leistungen an sein im Herbstsemester 2012 aufgenommenes Sonderpädagogikstudium an der HfH angerechnet. Weitere Ausbildungen hat der Beschwerdeführer – soweit ersichtlich – nicht absolviert (zu den von ihm besuchten Weiterbildungen und seiner Berufserfahrung sogleich 3.2.2). Damit fällt eine Gleichwertigkeitsanerkennung der Ausbildung(en) des Beschwerdeführers bzw. seine Zulassung zum Unterricht gestützt auf § 29 Abs. 5 erster Satzteil VSM ausser Betracht. 3.2.2 Eine Anerkennung bzw. Zulassung des Beschwerdeführers gestützt auf § 29 Abs. 5 zweiter Satzteil VSM wiederum scheidet bereits daran, dass dieser nicht über ein anerkanntes Lehrdiplom verfügt. Zwar liesse sich fragen, ob die vom Beschwerdeführer

erbrachten Zusatzleistungen im Bereich Ausbildung für den Unterricht an der PHZH und seine während der letzten Jahre gesammelten praktischen Erfahrungen als Lehrer das fehlende Lehrdiplom nicht wettzumachen vermögen; die modulare Zusatzausbildung an der PHZH bezweckt jedoch nicht, die Studierenden als Lehrpersonen auszubilden, sondern soll ihnen lediglich ausnahmsweise den Zugang zum Hochschulstudium der Sonderpädagogik eröffnen. Es handelt sich um eine stark verkürzte Version der Lehrerausbildung an der PHZH (36 ECTS-Credits statt 180 ECTS-Credits; vgl. Merkblatt "Zusatzleistungen zum Master-Studiengang Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik für Personen ohne Lehrdiplom", Version vom Mai 2017, abrufbar unter [www.hfh.ch](http://www.hfh.ch) > Studium > MA Schulische Heilpädagogik > Aufnahmebedingungen). Der Beschwerdeführer spricht denn auch selbst von einer "improvisierte[n] Schnellbleiche für Primarlehrer". Eine Abweichung vom klaren Willen des Verordnungsgebers erscheint vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt. Dies gilt umso eher, als der Beschwerdeführer es unterlassen hat, näher darzulegen sowie substantiell zu belegen, in welcher Stellung bzw. in welchem Pensum er während der letzten Jahre bei der Schule C beschäftigt war; das einzige in den Akten liegende, vom Juni 2011 datierende Schreiben der Schulleitung der genannten Schule schweigt sich über die vom Beschwerdeführer (damals) ausgeübte Tätigkeit aus. Fest steht jedenfalls, dass es sich um eine kommunale Anstellung handelte und der Beschwerdeführer noch nie eine kantonale Anstellung als Lehrperson innehatte, weshalb auch dessen Rüge nicht verfährt, der Beschwerdegegner verhalte sich rechtsmissbräuchlich, wenn dieser zulasse, dass er seit bald sieben Jahren als Schulischer Heilpädagoge unterrichte, ihm aber gleichzeitig die "entsprechende Anerkennung" versage. 3.3 Bei dieser Ausgangslage ist der Entscheid des Beschwerdegegners nicht zu beanstanden, dem Beschwerdeführer die Zulassung als Lehrperson an Einschulungs- und Kleinklassen, als Förderlehrperson und als Lehrperson in der Sonderschulung zum Schuldienst zu verweigern. Sollten sich die Umstände ändern – namentlich der Beschwerdeführer eine (ordentliche) Lehrerausbildung absolviert oder seinen Abschluss an der HfH nachgeholt haben –, hat er jedoch einen Anspruch auf neuerliche Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen. 4. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. 5. 5.1 Im vorliegenden Verfahren sind keine personalrechtlichen Fragen zwischen dem Beschwerdeführer als Arbeitnehmer und seiner derzeitigen Arbeitgeberin umstritten; es geht darin einzig um die – von einem konkreten Arbeitsverhältnis losgelöste – Zulassung des Beschwerdeführers als Lehrperson in der Volksschule durch den Beschwerdegegner. Unter diesen Umständen ist nicht von einer personalrechtlichen Streitigkeit im Sinn von § 65a Abs. 3 Satz 1 VRG auszugehen, weshalb Gerichtskosten zu erheben sind (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 65a N. 23 in Verbindung mit § 13 N. 85). 5.2 Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und ist diesem keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 17 Abs. 2 VRG). 6. Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Gemäss Art. 83 lit. t des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entscheide über das Ergebnis von Prüfungen und anderen Fähigkeitsbewertungen, namentlich auf den Gebieten der Schule, der Weiterbildung und der Berufsausübung. Als Rechtsmittel ist daher auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zu verweisen (Art. 113 BGG).

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