

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00478 vom 11. Juli 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-07-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2023.00478

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00478 du 11 juillet 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2023.00478 del 11 luglio 2023

Regeste

Anordnung einer integrierten Sonderschulung (aufschiebende Wirkung) | [Mit Verfügung vom 11. Juli 2023 ordnete die Beschwerdegegnerin für die Zeit vom 1. August 2023 bis zum 31. Juli 2024 die integrierte Sonderschulung des Sohns der Beschwerdeführerin in der Verantwortung der Regelschule (ISR) an; dagegen rekurrierte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz, welche dem Rechtsmittel mit Präsidialverfügung vom 11. August 2023 die aufschiebende Wirkung entzog.] Offengelassen, ob die Beschwerdeführerin mit ihrem Einwand, ihr Sohn brauche Ruhe vor (weiteren) staatlichen Massnahmen, einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil substantiiert dargetan hat (E. 1.2). Es erscheint aktuell nicht im wohlverstandenen Interesse des Sohns der Beschwerdeführerin, wenn ihn die Schulverantwortlichen einfach "in Ruhe lassen" und über seine häufigen Absenzen und sein respektloses Verhalten im Unterricht hinwegsehen. Dem solcherart verstandenen (objektiven) Kindeswohl kommt sodann Vorrang vor dem Erziehungsrecht der Beschwerdeführerin zu und die Erfolgsaussichten des Rekurses sind, bei summarischer Beurteilung, nicht positiv zu werten. Der strittige Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses durch die Vorinstanz hält somit einer Rechtskontrolle stand (zum Ganzen E. 4). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2023.00478 Urteil der 4. Kammer vom 9. Oktober 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Schulpflege der Stadt Winterthur, Beschwerdegegnerin, betreffend Anordnung einer integrierten Sonderschulung (aufschiebende Wirkung), hat sich ergeben: I. Der 2009 geborene B trat auf Beginn des Schuljahrs 2022/2023 in die 1. Sek B der Sekundarschule C der Stadt Winterthur ein. Nach einer vorübergehenden Wegweisung vom Unterricht vom 5. bis zum 16. Dezember 2022 wegen Verhaltensauffälligkeiten wurde der Jugendliche ab Anfang Januar 2023 von einer schulischen Heilpädagogin einzeln unterrichtet und zur schulpsychologischen Abklärung angemeldet. Per 5. Juni 2023 wurde B auf Gesuch seiner Mutter, A, in die Sekundarschule D (quer-)versetzt. Am 7. Juli 2023 lag der Bericht des zuständigen Schulpsychologischen Diensts der Stadt Winterthur (SPD) vor, der für das Schuljahr 2023/2024 eine Sonderschulung von B empfahl und als sonderpädagogische Massnahmen eine Heilpädagogische Unterstützung in Kombination mit einer Klassenassistenz. Gestützt auf diese Empfehlung ordnete der Ausschuss Sonderpädagogik der Schulpflege der Stadt Winterthur mit Verfügung vom 11. Juli 2023 für die Zeit vom 1. August 2023 bis zum 31. Juli 2024 integrierte Sonderschulung von B in

der Verantwortung der Regelschule (ISR) an. II. Dagegen rekurrierte A am 27. Juli 2023 beim Bezirksrat Winterthur und verlangte, dass keine "Zwangsmassnahmen" gegenüber ihrem Sohn (mehr) anzuordnen seien. Mit Präsidialverfügung vom 11. August 2023 entzog der Bezirksrat Winterthur dem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung. III. Am 25. August 2023 erhob A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und erklärte, mit dem Entscheid des Bezirksrats Winterthur betreffend den Entzug der aufschiebenden Wirkung nicht einverstanden zu sein. Letzterer verwies mit Eingabe vom 29. August 2023 auf die Begründung der Präsidialverfügung und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. Die Schulpflege Winterthur beantragte mit Beschwerdeantwort vom 8. September 2023, unter Entschädigungsfolge sei auf die Beschwerde nicht einzutreten bzw. diese – eventualiter – vollumfänglich abzuweisen. Hierzu äusserte sich A nicht. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Der Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses der Beschwerdeführerin stellt einen Zwischenentscheid dar (vgl. VGr, 24. November 2011, VB.2011.00637, E. 1.2). Gegen einen solchen ist die Beschwerde regelmässig nur zulässig, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könnte (§ 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]; BGr, 18. März 2013, 1C_656/2012, E. 1.2; vgl. zur selbständigen Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden auch Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19a N. 44 ff.). Der mögliche Nachteil ist zu substantiieren, wenn er nicht in die Augen springt (Bertschi, § 19a N. 47). 1.2 Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich lediglich vor, dass ihr Sohn Ruhe brauche vor (weiteren) staatlichen Massnahmen, damit er sich auf die Schule konzentrieren könne. Es erscheint fraglich, ob damit ein dem Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses vom 27. Juli 2023 geschuldeter nicht wiedergutzumachender Nachteil im vorgenannten Sinn substantiiert dargetan ist. So hat der Sohn der Beschwerdeführerin infolge des Entzugs der aufschiebenden Wirkung des Rekurses während des Rekursverfahrens die gleiche Klasse zu besuchen und die gleichen Lernziele zu erreichen, wie wenn die Wirksamkeit der strittigen Massnahme(n) aufgeschoben würde. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass B im Regelunterricht stundenweise Unterstützung von Fachpersonen erhält. Dadurch soll ihm das Lernen und die Stressbewältigung gerade erleichtert und kein hemmender Zwang auf ihn ausgeübt werden. Die Frage der Anfechtbarkeit des strittigen Zwischenentscheids kann allerdings letztlich offenbleiben, weil sich – wie sich sogleich zeigt – der darin verfügte Entzug der aufschiebenden Wirkung als rechtmässig erweist. 2. Dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses kommt von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu (§ 25 Abs. 1 VRG). Aus besonderen Gründen kann die aufschiebende Wirkung entzogen werden (§ 25 Abs. 3 VRG). Das Gesetz nennt diese Gründe nicht; weil die aufschiebende Wirkung den gesetzlichen Regelfall darstellt und dem Interesse, ein umstrittenes Rechtsverhältnis in der Schwebe zu halten, aus Gründen der Rechtssicherheit erhebliche Bedeutung zukommt, soll der Entzug jedoch die Ausnahme darstellen. Für die sofortige Wirksamkeit der umstrittenen Anordnung müssen deshalb qualifizierte und überzeugende Gründe sprechen, ohne dass aber ganz ausserordentliche Umstände verlangt wären. Weil bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung die Anordnung rechtswirksam wird, bevor die Rekursinstanz deren Rechtmässigkeit geprüft hat, ist erforderlich, dass ein schwerer Nachteil droht, falls die aufschiebende Wirkung nicht entzogen würde. Dieser Nachteil kann etwa in einer unmittelbaren und schweren Bedrohung hochwertiger Güter des Einzelnen oder des Staats bestehen (zum Ganzen Regina Kiener, Kommentar VRG, § 25

N. 26 f.; BGE 129 II 286 E. 3.2 mit Hinweisen). Wird das Vorliegen besonderer Gründe bejaht, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich der Entzug bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung als verhältnismässig erweist. Hierzu sind in erster Linie alle sich gegenüberstehenden Interessen abzuwägen. Zusätzlich können die Prozessaussichten miterwogen werden, sofern sie klar zu Tage treten (Kiener, § 25 N. 28).

3. Die Vorinstanz begründet den Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses im Wesentlichen damit, dass die (weitere) Beschulung von B in der Regelklasse nur möglich sei, wenn die strittigen sonderpädagogischen Massnahmen "in Kraft" seien. Ohne die intensive Begleitung durch eine Klassenassistenz sowie heil- und sozialpädagogische Unterstützung im Unterricht müsse seine Beschulung bis zum Abschluss des Rekursverfahrens ausgesetzt werden. Dies sei nicht mit seinem grundrechtlich geschützten Anspruch auf Grundschulunterricht zu vereinbaren. Durch die fehlende Beschulung würde B wichtigen Lernstoff verpassen und ihm würde eine Tagesstruktur fehlen. Somit entstehe ein schwerer Nachteil für seine weitere Schullaufbahn.

E. 4.1

Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Sie sorgen für einen ausreichenden, an öffentlichen Schulen unentgeltlichen Grundschulunterricht, der obligatorisch ist und allen Kindern offensteht (Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV). Für behinderte Kinder bzw. solche mit besonderen Bildungsbedürfnissen ist es im Rahmen des ausreichenden Grundschulunterrichts regelmässig erforderlich, einen höheren Aufwand zu betreiben, um die ihrer Behinderung bzw. Beeinträchtigung geschuldeten Nachteile auszugleichen und eine möglichst weitgehende gesellschaftliche Chancengleichheit herzustellen (BGE 141 I 9 E. 4.2.2 mit Hinweisen). Die Kantone sind vor diesem Hintergrund gehalten, Bestimmungen über sonderpädagogische Massnahmen und Sonderschulen aufzustellen (Art. 62 Abs. 3 BV und Art. 20 Abs. 2 des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BehiG, SR 151.3]).

E. 4.2

Der Kanton Zürich konkretisiert diesen Auftrag mit den §§ 33 ff. des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100). Gemäss § 33 Abs. 1 Satz 1 VSG unterstützen sonderpädagogische Massnahmen schulpflichtige Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen (§ 33 Abs. 1 Satz 1 VSG). Derartige Bedürfnisse bestehen, sofern die schulische Förderung in der Regelklasse allein nicht erbracht werden kann (§ 2 Abs. 1 der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 [VSM, LS 412.103]). Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn bei der betroffenen Schülerin bzw. dem betroffenen Schüler eine Behinderung vorliegt, sondern auch bei Leistungsschwächen oder auffälligen Verhaltensweisen (§ 2 Abs. 2 VSM). Sonderpädagogische Massnahmen sind Integrative Förderung, Therapie, Aufnahmeunterricht, Besondere Klassen und Sonderschulung (§ 34 Abs. 1 VSG). Letztere ist die Bildung von Kindern, die in Regel- oder Kleinklassen nicht angemessen gefördert werden können (§ 34 Abs. 6 VSG). Sie findet in Sonderschulen, als Integrierte Sonderschulung oder als Einzelunterricht statt (§ 36 Abs. 1 Satz 2 VSG und § 20 VSM). Bei der Integrierten Sonderschulung werden die Schülerinnen und Schüler administrativ einer Sonder- oder Regelschule zugeteilt (§ 36a Abs. 1 lit. c und lit. d VSG). Im zweiten Fall erfolgt die Zuteilung an jene Schule, welche die betroffene Schülerin oder der betroffene Schüler bisher besuchte oder ohne Sonderschulbedürftigkeit besuchen würde

(§ 22 Abs. 1 VSM).

E. 4.3

Die Wahl der Form der Sonderschulung wird unter Berücksichtigung der besonderen Bildungsbedürfnisse des betroffenen Kinds sowie der übrigen Umstände getroffen (§ 36 Abs. 3 Satz 1 VSG), wobei der Integrierten Sonderschulung, bei welcher der Unterricht zumindest teilweise in der Regelklasse stattfindet, grundsätzlich der Vorrang gegenüber der separierten Sonderschulung einzuräumen ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 20 Abs. 2 BehiG sowie § 33 Abs. 1 Satz 2 VSG; BGE 141 I 9 E. 5.3.1 ff.; BGr, 25. Januar 2023, 2C_346/2022, E. 3.2.5 f. mit Hinweisen). Im Einzelfall sind hauptsächlich das Wohl und die individuellen Bedürfnisse des betroffenen Kinds zu berücksichtigen (vgl. auch § 39 Abs. 1 Satz 2 VSG; Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kinds [SR 0.107]). Sie definieren die "richtige" Lösung, von der nur abgewichen werden soll, wenn und soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (zum Ganzen BGE 141 I 9 E. 5.3.4).

E. 4.4

Im Fall von B geht aus den Akten hervor, dass dieser seit der dritten Klasse (2018) wiederholt von der Schule weggewiesen und im Einzelsetting beschult wurde, weil er sich respektlos gegenüber Mitschülerinnen und Mitschülern sowie Lehrpersonen verhalten und impulsive Ausbrüche gehabt habe. Seine Zuweisung zu einem ISR-Setting im letzten Jahr der Primarstufe (2021) brachte – gemäss dem Bericht des SPD vom 7. Juli 2023 – zwar eine vorübergehende Entspannung. Mit dem Übertritt in die Oberstufe hätten sich "die bekannten Schwierigkeiten" allerdings erneut verstärkt, sodass B im Dezember 2022 abermals von der Schule weggewiesen werden musste. Nach seiner Rückkehr ordnete die Beschwerdegegnerin für ihn bis zu den Frühlingsferien 2023 Einzelunterricht an, dem B aber zunehmend fernblieb. Dies veranlasste die Schulleiterin der Sekundarschule C Mitte März 2023 zur Erstattung einer Meldung "Kindesschutz" (Gefährdungsmeldung) an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Das Problem des Schulabsentismus besteht offenbar auch nach der auf Anfang Juni 2023 erfolgten Querversetzung von B in die Sekundarschule D fort. Bis zu den Sommerferien verzeichnete besagte Schule jedenfalls 17 unentschuldigte Absenzen. Ausserdem wird seitens der Lehrpersonen beanstandet, dass B wiederholt Schulmaterial nicht dabei hatte, im Unterricht nicht mitmachte und anderweitig negativ in der Klasse auffiel bzw. gegen die Regeln des schulischen Zusammenlebens versties. Die Beschwerdeführerin berichtete im Rahmen ihres Rekurses zudem, dass ihr Sohn im Mai 2023 wieder damit angefangen habe, seine Kleider und Haare zu (zer)schneiden "etc.", was er auch früher schon getan habe "bei Druck und Stress". Gemäss der involvierten Schulpsychologin zeige das geschilderte Verhalten von B "klar" einen besonderen pädagogischen Bedarf von diesem in den Bereichen sozial-emotionale Funktionsfähigkeit und Ausführung der Aktivitäten des täglichen Lebens. Der Sohn der Beschwerdeführerin brauche im Schulalltag klare Strukturen und verlässliche Bezugspersonen, die ihm helfen würden, sich in sozialen Situationen angemessen zu verhalten, Fortschritte im Umgang mit Frustrationen zu machen sowie sich an Abläufe und Regeln zu halten. Eine Beschulung in der Regelschule könne deshalb aus schulpsychologischer Sicht nur in Form eines ISR-Settings mit intensiver Begleitung durch eine Klassenassistenz sowie heil- und sozialpädagogischer Unterstützung sinnvoll umgesetzt werden.

E. 4.5

Angesichts der vorstehenden Erkenntnisse namentlich aus dem Bericht des SPD ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz – bei summarischer Beurteilung der Aktenlage – davon ausgeht, dass das schulische und persönliche Fortkommen von B und damit sein Wohl ohne sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule akut gefährdet wäre. Namentlich erscheint es aktuell nicht im wohlverstandenen Interesse von B, wenn ihn die Schulverantwortlichen einfach "in Ruhe lassen" und über seine häufigen Absenzen und sein respektloses Verhalten im Unterricht hinwegsehen, wie es der Beschwerdeführerin vorschwebt. Damit liegt ein besonderer Grund für den strittigen Entzug der aufschiebenden Wirkung vor. Dem (objektiven) Kindeswohl kommt sodann Vorrang vor dem Erziehungsrecht der Beschwerdeführerin und deren persönlichen Wünschen hinsichtlich der Ausgestaltung des Grundschulunterrichts ihres Sohns zu (Art. 11 BV), zumal sich diese ohnehin laufend zu ändern scheinen. So verlangte die Beschwerdeführerin etwa Ende März 2023 selbst noch, ihr Sohn sei mithilfe einer Klassenassistentin in die Regelstrukturen zu integrieren. Die Erfolgsaussichten des Rekurses sind schliesslich, bei summarischer Beurteilung, nicht positiv zu werten, besonders, da der Versuch einer Integrierten Sonderschulung von B das letzte Mal (auf Primarstufe) grundsätzlich erfolgreich verlief.

E. 4.6

Nach dem Gesagten hält der Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses durch die Vorinstanz einer Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 5

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Der in ihrem amtlichen Wirkungsbereich tätigen Beschwerdegegnerin steht praxisgemäss keine Parteientschädigung zu (VGr, 28. Oktober 2021, VB.2021.00569, E. 7.2 mit Hinweisen; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51).

E. 6

Da die vorinstanzliche Verfügung einen Zwischenentscheid darstellt, ist das vorliegende Urteil ebenfalls ein solcher (Bertschi, § 19a N. 32). Das Bundesgericht lässt sich daher im Sinn des Art. 93 BGG nur anrufen, wenn ein nicht wiedergutzumachender Nachteil drohte oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen könnte und so einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Zu ergreifen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG, nachdem Streitigkeiten aus dem Bereich von Ausbildung und Schule, die – wie die vorliegende Streitigkeit – in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit einer Fähigkeitsbewertung stehen, nicht von dem Ausschlussgrund in Art. 83 lit. t BGG erfasst werden.

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