

**Schulwesen, Zuteilung in die Einschulungsklasse nach dem Kindergarten, rechtliches Gehör, Begründungspflicht, Aktenführungspflicht, vorsorgliche Zuteilung bei Rückweisung zum Neuentscheid an die Schulbehörde – Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 41 Abs. 1 VRG; § 7 Abs.1 Sonderklassenverordnung.**

*Das Replikrecht gilt auch im verwaltungsinternen Rekursverfahren (E. 2.2 f.).*

*Entscheide über die Zuteilung in die Einschulungsklasse sind zumindest dort, wo die Betroffenen ersichtlich nicht einverstanden sind, hinreichend zu begründen (E. 3.2 f.).*

*Hebt das Obergericht den Entscheid über die Zuteilung in die Einschulungsklasse während des laufenden Schuljahres auf und weist es die Sache zum neuen Entscheid an die Schulbehörde zurück, hat es die Zuteilung vorsorglich zu regeln (E. 6 bis E. 6.2).*

OGE 60/2021/22 vom 11. Februar 2022

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

### **Aus den Erwägungen**

**2.** Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) bzw. Replikrechts durch den Erziehungsrat.

**2.1.** Sie machen geltend, der Erziehungsrat hätte ihnen zwingend die Möglichkeit geben müssen, zur Rekursantwort des Stadtschulrats Stellung nehmen zu können. Die Rekursantwort sei ihnen nie zugestellt worden.

**2.2.** Die Parteien eines verwaltungsinternen Rekursverfahrens haben nach Praxis des Obergerichts das Recht, von allen bei der Rekursinstanz eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue und/oder wesentliche Vorbringen enthalten (vgl. OGE 60/2021/2 vom 16. März 2021 E. 3; Nina Dajcar, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 24 VRG N. 25, S. 243, je mit Verweis auf OGE 60/2009/68 vom 29. Dezember 2011 E. 2b f., Amtsbericht 2011, S. 90 ff.). Es ist Sache der Parteien zu beurteilen, ob eine Entgegnung erforderlich ist oder nicht. Zur Wahrung des Replikrechts genügt es, dass den Parteien die Eingaben zur Information (Kenntnisnahme, Orientierung) zugestellt werden, wenn von ihnen, namentlich von anwaltlich Vertretenen oder von Rechtskundigen, erwartet werden kann, dass sie unaufgefordert Stellung nehmen. Die Rekursinstanz ist ferner nach einer Zustellung zur Kenntnisnahme gehalten,

während einer angemessenen Zeitspanne mit dem Entscheid zuzuwarten. Vor Ablauf von zehn Tagen darf sie im Allgemeinen nicht von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgehen, hingegen nach zwanzig Tagen schon (vgl. zum Replikrecht im Allgemeinen BGer 9C\_547/2021 vom 14. Dezember 2021 E. 2.2 sowie Gerold Steinmann, in: Ehrenzeller/ Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 29 N. 47, S. 664, je mit Hinweisen).

**2.3.** Die Rüge des verletzten Replikrechts erweist sich als begründet. Der Erziehungsrat hätte vor seinem Entscheid die Rekursantwort des Stadtschulrats vom 26. Juli 2021 an die Beschwerdeführer zustellen und ihnen Gelegenheit geben müssen, sich dazu zu äussern. Soweit der Erziehungsrat offenbar aus Dringlichkeitsgründen darauf verzichtete, weil er vor Start des Schuljahres die Zuteilung A.s in die EK 1 [Einschulungsklasse 1] des Schulhauses X. regeln wollte, hätte er eine solche Zuteilung auch vorsorglich anordnen und den Beschwerdeführern sodann das Replikrecht gewähren können (vgl. Art. 4 VRG; zum Ganzen Oliver Herrmann, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021, Art. 4 VRG N. 1 ff., S. 83 ff.). Ob die Replikrechtsverletzung als geheilt gelten könnte, braucht angesichts der untenstehenden Erwägung 3.3 nicht geprüft zu werden.

**3.** Die Beschwerdeführer rügen weiter eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Stadtschulrat.

**3.1.** Sie machen geltend, sie seien von der Zuteilung A.s in die EK 1 völlig überrascht worden, da keine formelle Anhörung stattgefunden habe. Der SAB-Bericht 2021 sei B. [Vater von A.] lediglich mündlich erläutert und mit diesem besprochen worden. Letzterer habe sich zum Bericht und zur Zuteilung in die EK 1 ablehnend geäußert. Der Bericht sei aber weder vor noch nach dem Gespräch verschickt worden. C. [Mutter von A.] habe am Gespräch nicht teilgenommen und sei nicht angehört worden. Die Aktenführung des Stadtschulrats sei katastrophal. Anlässlich der Akteneinsicht vom 7. Juli 2021 habe das neueste Aktenstück vom 19. November 2020 datiert. Weder der SAB-Bericht 2021 noch die Verfügungen des Stadtschulrats hätten sich in den Akten befunden. Eine Begründung des Stadtschulrats zur Zuteilung A.s in die EK 1 fehle schliesslich vollkommen. Insbesondere sei der SAB-Bericht 2021 unerwähnt geblieben. Lediglich zur Frage der Schulhauszuteilung habe der Entscheid einige, jedoch den Begründungsanforderungen nicht genügende Ausführungen enthalten. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs wiege derart stark, dass eine Heilung nicht infrage komme, sodass der Erziehungsrat den Entscheid des Stadtschulrats zwingend hätte aufheben müssen.

Der angefochtene Rekursentscheid führt in E. 7 aus, es sei korrekt, dass die Verfügung des Stadtschulrats keine nähere Begründung enthalte, was die Voraussetzungen für eine Zuteilung A.s in die EK 1 betreffe. Daraus könne aber nicht abgeleitet werden, dass sich der Stadtschulrat nicht eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt habe und die Zuteilung nicht auf einer fundierten Entscheidungsfindung gründe.

**3.2.** Gemäss Art. 29 Abs. 2 BV haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör wird eine allgemeine Aktenführungspflicht der Behörden abgeleitet, als Gegenstück zum Akteneinsichts- und Beweisführungsrecht der Parteien. Die Behörde ist verpflichtet, ein vollständiges Aktenossier über das Verfahren zu führen, um gegebenenfalls ordnungsgemäss Akteneinsicht gewähren (vgl. Art. 6 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]) und bei einem Weiterzug diese Unterlagen an die Rechtsmittelinstanz weiterleiten zu können. Die Behörde hat alles in den Akten festzuhalten, was zur Sache gehört. Der verfassungsmässige Anspruch auf eine geordnete und übersichtliche Aktenführung verpflichtet die Behörden und Gerichte, die Vollständigkeit der im Verfahren eingebrachten und erstellten Akten sicherzustellen (vgl. zum Ganzen BGE 138 V 218 E. 8.1.2 S. 223 mit Hinweisen).

Es ist unbestritten, dass anlässlich der Akteneinsicht vom 7. Juli 2021 das letzte Aktenstück vom 19. November 2020 datierte. Die Akten waren zu diesem Zeitpunkt folglich offensichtlich unvollständig. Ob dies darauf zurückzuführen ist, dass der Fall "gerade in Bearbeitung" war, ist unerheblich, denn zu einer geordneten und übersichtlichen Aktenführung gehört auch, dass bei der Akteneinsicht nachvollzogen werden kann, wenn sich Aktenstücke vorübergehend nicht physisch im Dossier befinden. Indem bei der Akteneinsicht unvollständige Akten vorgelegt wurden, hat der Stadtschulrat das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzt. Ob diese Gehörsverletzung "geheilt" werden könnte, braucht angesichts der nachfolgenden Erwägung 3.3 nicht geprüft zu werden.

**3.3.** Gemäss § 7 Abs. 1 der Verordnung des Erziehungsrates über die Sonderklassen vom 8. September 1983 (Sonderklassenverordnung, SHR 411.121) sind die Zuteilungsentscheide den Erziehungsberechtigten schriftlich mitzuteilen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Die Begründungspflicht verlangt im Lichte von Art. 29 Abs. 2 BV nicht, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss jedoch so abgefasst sein, dass

sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2 S. 70 f. mit Hinweisen). Das Begründungserfordernis ist Ausdruck des Respekts gegenüber den Beteiligten. Es steht im Dienste der Akzeptanz der getroffenen Entscheidung, verhindert, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt und ermöglicht erst eine sachgerechte Anfechtung (vgl. Steinmann, Art. 29 N. 49, S. 665 mit Hinweisen).

Die Zuteilungsverfügung vom 14. Juni 2021 gibt lediglich an, die Zuteilung A.s in die EK 1 erfolge auf Antrag der SAB und mit dem Einverständnis von B. und C. Wäre das Einverständnis B.s und C.s vorgelegen, hätte dies wohl zur Begründung genügt, zumal es sich bei den Klassen- und Schulhauszuteilungen um Massengeschäfte handelt (vgl. auch Art. 8 Abs. 3 VRG). Indes ist davon auszugehen, dass dieses Einverständnis nicht vorlag (vgl. insbesondere SAB-Bericht 2021, S. 2: "Der Vater ist mit der Empfehlung nicht einverstanden"; Stellungnahme SAB vom 22. Juli 2021: "...hat die SAB in diesem Fall gegen den Willen der Eltern einen Antrag zur Zuweisung in die Einschulungsklasse gestellt"). Ungeachtet dessen fehlt auch im stadtschulrätlichen Entscheid vom 5. Juli 2021, der aufgrund der von B. beantragten Wiedererwägung (vgl. § 7 Abs. 2 Sonderklassenverordnung) erging, eine Begründung für die Zuteilung in die EK 1. Der Stadtschulrat hält dazu lediglich fest, er könne "basierend auf den ihm vorliegenden Unterlagen" dem Wunsch auf Zuteilung A.s in eine Regelklasse nicht stattgeben. Weder führt der Entscheid aus, auf welche Unterlagen sich der Stadtschulrat stützt, noch legt er dar, auf welche rechtlichen Grundlagen sich der Stadtschulrat beruft und weshalb die Voraussetzungen für die Zuteilung in die EK 1 erfüllt sind (vgl. § 11 Sonderklassenverordnung). Der Verweis des Stadtschulrats auf den "Antrag des SAB auf Einteilung" in seiner Stellungnahme vom 26. Juli 2021 bildet keine hinreichende Begründung der Zuteilung. Sinn der Begründungspflicht ist es auch, nachvollzieh- und überprüfbar zu machen, ob sich der Stadtschulrat, dem vorliegend die Entscheidungshoheit zukam, mit dem Bericht inhaltlich effektiv auseinandergesetzt hat. Das ist mit einem blossen Verweis nicht möglich. Es handelt sich um eine schwere Verletzung der Begründungspflicht. Sodann reichte der Stadtschulrat weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren eine Begründung für die Zuteilung in die EK 1 nach. Mit Stellungnahme vom 26. Juli 2021 teilte er lediglich mit, er unterstütze den Antrag der Abteilung SAB auf Zuteilung A.s in eine Einschulungsklasse; dort werde der Junge die optimale Förderung erfahren und seine Schulkarriere in angemessenem

Tempo beginnen können. Die fehlende Begründung rechtfertigt es, den Rekursentscheid aufzuheben und die Sache zum neuen Entscheid an den Stadtschulrat zurückzuweisen. Die Rückweisung an den Stadtschulrat stellt keinen prozessualen Leerlauf (vgl. dazu BGE 147 IV 340 E. 4.11.3 S. 358 mit Hinweisen) dar, denn dieser wird namentlich die aktuelle schulische Entwicklung A.s ebenso wie die im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren eingereichten Stellungnahmen der Beschwerdeführer bei seiner Beurteilung zu berücksichtigen haben. Damit ist zugleich gesagt, dass die Rüge der Beschwerdeführer, es habe vor dem Stadtschulrat keine formelle Anhörung stattgefunden und es sei ihr Recht gehört zu werden verletzt worden, nicht weiter zu behandeln ist.

**4.** Die Beschwerdeführer rügen weiter eine Verletzung der Pflicht zur Sachverhaltsabklärung von Amtes wegen durch den Stadtschulrat.

**4.1.** Sie machen geltend, dem Entscheid des Stadtschulrats liessen sich keine Angaben zum Sachverhalt entnehmen. Diese seien auch nicht im Dossier des Stadtschulrats enthalten. Es wäre die Aufgabe des Stadtschulrats gewesen, durch seinen Entscheid aufzuzeigen, dass ihm die entsprechenden Urkunden vorgelegen hätten. Der Umstand, dass sich der SAB-Bericht 2021 nachweislich nicht in den Akten befunden habe, habe ausreichend Zweifel daran geweckt, dass der Stadtschulrat darüber verfüge. Die Behauptung des Stadtschulrats, der Bericht habe am Tag der Akteneinsicht in den Akten gefehlt, weil der Fall gerade in Bearbeitung gewesen sei, sei nicht glaubhaft. Die Akteneinsicht habe nach Erlass des Entscheids aber vor Einreichung des Rekurses stattgefunden; es habe zu diesem Zeitpunkt kein Anlass bestanden, den Fall zu bearbeiten. Der Umstand, dass ein Mitglied des Stadtschulrats Kenntnis vom Bericht gehabt habe, ändere nichts, da die Kenntnis eines Mitglieds nicht mit der Kenntnis des Stadtschulrats gleichzusetzen sei.

Der angefochtene Rekursentscheid führt in E. 7 aus, die Behauptung, der Sachverhalt sei unvollständig festgestellt worden, gründe einzig darauf, dass im Rahmen der Akteneinsicht durch den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer der SAB-Bericht 2021 nicht ausgehändigt worden sei und auf der daraus entstandenen Annahme, der fragliche Bericht habe dem Stadtschulrat zu keinem Zeitpunkt vorgelegen. Der Stadtschulrat habe in seiner Stellungnahme vom 26. Juli 2021 jedoch glaubhaft dargelegt, dass der Bericht an diesem Tag in den Akten gefehlt habe, da der Fall gerade in Bearbeitung gewesen sei. Dies habe die anwesende Sachbearbeiterin anscheinend nicht gewusst, womit es zu diesem unglücklichen Fehler gekommen sei. Es bestünden keine Hinweise darauf, wonach der Bericht dem Stadtschulrat im Zeitpunkt seiner Beschlussfassung nicht vorgelegen haben soll, zumal

ein Mitglied des Stadtschulrats am Elterngespräch vom 15. April 2021 anwesend gewesen sei und zweifellos Kenntnis vom Bericht gehabt habe.

**4.2.** Gemäss Art. 5 Abs. 1 VRG untersucht die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amtes wegen durch Befragung der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Augenschein, Beizug von Sachverständigen, Urkunden und Amtsberichten oder auf andere Weise. Es ist unbestritten, dass der SAB-Bericht 2021 vom 22. April 2021 vor Erlass des Zuteilungsentscheids eingeholt wurde. Die Einholung des Berichts stellt eine Sachverhaltsabklärung dar. Selbst wenn der Bericht wie von den Beschwerdeführern bestritten dem Stadtschulrat vorlag, bleibt strittig, inwiefern der Stadtschulrat den Bericht in seinem Entscheid effektiv berücksichtigte und sich mit diesem inhaltlich auseinandersetzte (vgl. auch E. 3.3 oben). Mangels Begründung des Stadtschulrats kann das Gericht dies nicht überprüfen. Der Stadtschulrat wird sich bei seinem neuen Entscheid (vgl. zur Rückweisung ebenfalls E. 3.3 oben) mit dem SAB-Bericht 2021 auseinandersetzen haben.

**5.** Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als begründet. Eine Auseinandersetzung mit den weiteren Vorbringen erübrigt sich. Bezüglich der gerügten Verletzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK, SR 0.107) ist lediglich anzufügen, dass Art. 12 KRK keine mündliche Anhörung des Kindes verlangt, sondern es genügen lässt, wenn sich das Kind bei gleichlaufenden Interessen wie vorliegend durch seine gesetzlichen Vertreter bzw. durch seinen Rechtsanwalt, der auch im Namen A.s Rekurs führte, äussern kann (vgl. BGE 147 I 149 E. 3.2 S. 151 f. mit Hinweisen). Der angefochtene Rekursentscheid ist in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache ist zum neuen Entscheid an den Stadtschulrat zurückzuweisen.

**6.** Mit der Aufhebung des angefochtenen Rekursentscheids und der Rückweisung der Sache zum neuen Entscheid an den Stadtschulrat ist es notwendig, die Schul- und Klassenzuteilung A.s vorsorglich zu regeln (vgl. Art. 41 Abs. 1 Satz 3 VRG), da mit der Aufhebung und Rückweisung für die Streitgegenständliche Frage der definitiven Zuteilung A.s nichts gewonnen ist.

**6.1.** Vorsorgliche Massnahmen können für die Dauer des Verfahrens angeordnet werden und fallen grundsätzlich dahin, sobald der (End-)Entscheid in der Hauptsache in Rechtskraft erwächst (vgl. Art. 268 Abs. 2 ZPO i.V.m. Art. 50 Abs. 1 VRG). Im Falle eines Rückweisungsentscheids kann das Obergericht vorsorgliche Massnahmen über die formelle Rechtskraft des Entscheids hinaus anordnen (vgl. Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 6 N. 29,

S. 135). Zu beachten bleibt in diesem Zusammenhang, dass gegen den vorliegenden Rückweisungs- bzw. Zwischenentscheid grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offensteht; ob die Beschwerde angesichts der gesetzlichen Erschwernisse bei Zwischenentscheiden (vgl. Art. 93 BGG,) auch tatsächlich zulässig ist, hat das Bundesgericht zu entscheiden. Das Bundesgericht qualifiziert die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten – anders als die Beschwerde in Zivilsachen (vgl. dazu BGE 146 III 284) – in ständiger Praxis als ordentliches Rechtsmittel, womit der verwaltungsgerichtliche Rückweisungsentscheid des Obergerichts erst mit unbenutztem Ablauf der Beschwerdefrist in Rechtskraft erwüchse (vgl. BGE 138 II 169 E. 3.3 S. 171). Würde Beschwerde ans Bundesgericht erhoben, ginge die funktionelle Zuständigkeit zur Abänderung der vorsorglichen Massnahmen auf das Bundesgericht über (Art. 104 BGG; vgl. BGer 2D\_3/2020 vom 10. Januar 2020 E. 2.2).

**6.2.** Die Beschwerdeführer haben einen Antrag auf vorsorgliche Zuteilung A.s in eine Regelklasse des Schulhauses Y. gestellt. Für den Verbleib A.s in der EK 1 im Schulhaus X. spricht indes, dass die Kontinuität der jetzigen Verhältnisse dem Kindeswohl zuträglicher erscheint als ein Wechsel in eine neue, anforderungsreichere schulische Umgebung. Bei einem Wechsel in eine Regelklasse bestünde zum einen das Risiko einer schulischen Überforderung, zumal die Beschwerdeführer die fachlichen Kompetenzen der Abteilung SAB nicht in Frage stellen und die im SAB-Bericht 2021 festgehaltenen Schlussfolgerungen nicht offensichtlich unbegründet erscheinen. Die Beschwerdeführer bemängeln denn auch in erster Linie die Nachvollziehbarkeit der Schlussfolgerungen und beanstanden den SAB-Bericht 2021 in formeller Hinsicht. Zum anderen bestünde das Risiko, dass A. bei einem für ihn negativen Verfahrensausgang wieder in die EK 1 zurückwechseln müsste. Ein vorsorglicher Verbleib A.s in der EK 1 präjudiziert den Verfahrensausgang sodann nicht, denn ein Wechsel in eine Regelklasse bleibt zumindest ausnahmsweise weiterhin möglich (vgl. namentlich § 12 Abs. 1 Sonderklassenverordnung). Zur Zumutbarkeit des Schulwegs ins Schulhaus X. haben die Beschwerdeführer schliesslich auf Ausführungen verzichtet. Gemäss angefochtenem Rekursentscheid beträgt der Schulweg A.s ins Schulhaus X. unbestritten 1.2 km. Die Schlussfolgerung, dieser Weg sei bezüglich Länge und verkehrstechnischer Ausgestaltung für A. machbar und zumutbar, erscheint zumindest nicht offensichtlich unrichtig. Für einen vorsorglichen Verbleib A.s in der EK 1 des Schulhauses X. spricht, dass nach unbestritten gebliebener Darstellung die EK 1 des näher gelegenen Schulhauses Y. mit 13 Kindern bereits voll ist. Die vorsorgliche Zuteilung ins Schulhaus X. stellt ferner die Kontinuität der Situation sicher, was dem Kindeswohl zuträglich ist. Insgesamt überwiegen die Gründe für einen vorsorglichen Verbleib

A.s in der EK 1 des Schulhauses X. diejenigen für eine vorsorgliche Zuteilung A.s in eine Regelklasse des Schulhauses Y. Entsprechend ist anzuordnen, dass A. vorbehältlich eines anderslautenden Entscheids der zuständigen verfahrensführenden Behörde bis zum rechtskräftigen Zuteilungsentscheid vorsorglich in der EK 1 des Schulhauses X. verbleibt.