

100.2019.97U
DAM/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 17. Oktober 2019

Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiber Zürcher

A. _____
gesetzlich vertreten durch die Eltern ...
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

Erziehungsdirektion des Kantons Bern
Sulgeneckstrasse 70, 3005 Bern

sowie als weitere Beteiligte

Einwohnergemeinde B. _____

betreffend Bewilligung der integrativen Sonderschulung für das Schuljahr
2018/2019 (Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom
5. Februar 2019; 4800.600.200.03/18 [832314])



Sachverhalt:

A.

A._____ (geb. ... 2011) trat im August 2016 mit einem reduzierten Pensum in den Kindergarten der Primarschule ... in B._____ ein. Weil er nach Einschätzung der zuständigen Stelle der Erziehungsberatung (EB) auf heilpädagogische Förderung angewiesen ist, bewilligte das regionale Schulinspektorat C._____ (C._____), Kreis ..., mit Verfügung vom 20. Februar 2017 im Einverständnis mit den Eltern die anderweitige Schulung im Sinn der Volksschulgesetzgebung. Mit Verfügung vom gleichen Tag bewilligte der Schulinspektor die integrative Sonderschulung des Kindes in der Primarschule B._____, befristet für das Schuljahr 2016/2017 (erstes Kindergartenjahr). Am 16. Oktober 2017 erteilte er eine entsprechende Bewilligung für das Schuljahr 2017/2018 (zweites Kindergartenjahr). Im Verlauf dieses Schuljahrs kam das C._____ zum Schluss, die Voraussetzungen für eine Bewilligung der integrativen Sonderschulung per 1. August 2018 seien nicht (mehr) gegeben. Es verfügte deshalb am 20. Juni 2018, das Integrationsvorhaben werde per 31. Juli 2018 nicht weitergeführt.

B.

Gegen die Verfügung vom 20. Juni 2018 erhob A._____ am 23. Juli 2018 Beschwerde bei der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ). In der Sache verlangte er die Einschulung in die Regelklasse bzw. die Weiterführung der integrativen Sonderschulung ab dem 1. August 2018 für das Schuljahr 2018/2019 (erste Primarklasse). Mit Entscheid vom 5. Februar 2019 wies die ERZ die Beschwerde ab. Zuvor waren Anträge erfolglos geblieben, die integrative Sonderschulung an der Primarschule ... auf dem Weg des einstweiligen Rechtsschutzes vorerst weiterzuführen (Zwischenverfügung der ERZ vom 8.8.2018). A._____ besucht seither die Heilpädagogische Tagesschule ..., eine Sonderschule für Kinder mit einer körperlichen bzw. geistigen Behinderung im Alter von 4 bis 18 Jahren.

C.

Gegen den Entscheid der ERZ hat A. _____ am 11. März 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit folgenden Rechtsbegehren in der Sache:

- «1. Der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 5. Februar 2019 sei aufzuheben und die Sache sei an die Vorinstanz, evtl. an das regionale Schulinspektorat C. _____ [...] zur Durchführung einer umfassenden schulpsychologischen Abklärung und zur Neubeurteilung zurückzuweisen.
2. *Eventualiter* sei der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 5. Februar 2019 aufzuheben und es sei festzustellen, dass dem Beschwerdeführer seit dem 1. August 2018 für das Schuljahr 2018/2019 zu Unrecht die integrative Sonderschulung verwehrt wurde, und es sei dem Beschwerdeführer die integrative Sonderschulung, evtl. die ordentliche Beschulung in einer Regelklasse [...] ab sofort, eventualiter ab dem Schuljahr 2019/2020 zu bewilligen.»

Die ERZ hat mit Vernehmlassung vom 29. März 2019 beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Während Hängigkeit des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens hat A. _____ beim C. _____ ein Gesuch eingereicht, um seine momentane schulische Situation überprüfen zu lassen und ihm für das Schuljahr 2019/2020 den Zugang zum Regelschulangebot bzw. zur integrativen Sonderschulung zu ermöglichen. Aufgrund dieser neuen Sachlage hat der Instruktionsrichter am 8. Mai 2019 verschiedene prozessuale Fragen aufgeworfen, worauf A. _____ die Sistierung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beantragt hat. Die ERZ hat diesem Begehren nicht zugestimmt. Nach mehrfachen Fristerstreckungen hat sich A. _____ mit Eingabe vom 30. August 2019 auf den Standpunkt gestellt, an der Beurteilung seiner Rechtsbegehren bestehe zufolge Zeitablaufs kein Rechtsschutzinteresse mehr; das Verfahren sei gegenstandslos geworden und abzuschreiben. Verfahrenskosten seien keine zu erheben und er sei durch den Kanton Bern angemessen zu entschädigen. Mit Stellungnahme vom 19. September 2019 hält die ERZ demgegenüber an ihren Anträgen auf Abweisung der Beschwerde bzw. Nichteintreten fest.

Erwägungen:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

2.

2.1 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach Art. 79 Abs. 1 VRPG befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c). Fehlt das schutzwürdige Interesse bereits im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (Art. 20a Abs. 2 VRPG). Fällt ein bei Beschwerdeeinreichung vorhandenes Interesse erst während des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht dahin, wird das Verfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben (Art. 39 Abs. 1 VRPG; BVR 2019 S. 93 E. 3.1; zum Ganzen BVR 2003 S. 294 E. 1b/aa). Ob ein schutzwürdiges Interesse an der Rechtsverfolgung besteht, ist anhand der jeweiligen Rechtsbegehren zu beurteilen (BVR 2018 S. 310 E. 4.2).

2.2 Beschwerden sind nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Der Gegenstand des Beschwerdeverfahrens vor dem Verwaltungsgericht kann nicht über das hinausgehen, was die untere Rechtsmittelbehörde als Vorinstanz geregelt hat oder hätte regeln sollen; die Vorinstanz wiederum darf nur das von der verfügenden Behörde Angeordnete prüfen (BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2011 S. 391 E. 2.1). Im vorliegenden Fall hat das C._____ dem Beschwerdeführer die integrative Sonderschulung im Sinn von Art. 17 Abs. 3 und Art. 19 des Volksschulgesetzes vom 19. März 1992 (VSG; BSG 432.210) i.V.m. Art. 15 ff. der Verordnung vom 8. Mai

2013 über die sonderpädagogischen Massnahmen (Sonderpädagogikverordnung, SPMV; BSG 432.281) verweigert (Vorakten act. 6 Beilage 16; vorne Bst. A). Diese Anordnung bezieht sich auf das Schuljahr 2018/2019. Denn im Regelfall wird die integrative Sonderschulung für ein Schuljahr bewilligt. Vor Beginn des nächsten Schuljahrs wird jeweils beurteilt, ob das Integrationsvorhaben weitergeführt wird oder nicht. Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, erteilt das zuständige Schulinspektorat die Bewilligung für das nächste Schuljahr (vgl. Ziff. 5 des einschlägigen Merkblatts des Amts für Kindergarten, Volksschule und Beratung vom 1.1.2014; Vorakten act. 6 Beilage 7). Die integrative Sonderschulung für das Schuljahr 2019/2020 setzt damit eine neue Bewilligung der zuständigen Behörde voraus. Der Beschwerdeführer hat für dieses Schuljahr denn auch ein neues Gesuch beim C._____ eingereicht (act. 6; vorne Bst. C).

2.3 Bei dieser Ausgangslage hat das Verwaltungsgericht zum einen nicht zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer die Beschulung in einer *Regelklasse ohne integrative Sondermassnahmen* für das Schuljahr 2018/2019 («ab sofort») bzw. 2019/2020 zu bewilligen ist (Rechtsbegehren 2). Das C._____ hat sich dazu nicht geäussert, so dass diese Frage auch nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens sein konnte. Namentlich ist die (unbefristete) Bewilligung einer anderweitigen Schulung nach Art. 18 Abs. 2 VSG nicht Teil des Streitgegenstands. Zum anderen bildet die *integrative Sonderschulung für das Schuljahr 2019/2020* nicht Verfahrensthema (Rechtsbegehren 2). Darüber ist vielmehr im neuen Gesuchsverfahren zu befinden, das beim C._____ anhängig gemacht wurde. In diesen Punkten fehlt es von vornherein an einer anfechtbaren Anordnung und demzufolge auch am Rechtsschutzinteresse; insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.4 Streitgegenstand vor dem Verwaltungsgericht bildet einzig die *integrative Sonderschulung für das Schuljahr 2018/2019*. Der Beschwerdeführer beantragt in diesem Zusammenhang die Rückweisung der Angelegenheit zur Durchführung einer umfassenden schulpsychologischen Abklärung und zur Neuurteilung (kassatorisches Rechtsbegehren 1), die Erteilung der entsprechenden Bewilligung (reformatorisches Rechts-

begehren 2, Gestaltungsbegehren) sowie die Feststellung, ihm sei seit dem 1. August 2018 zu Unrecht die integrative Sonderschulung verwehrt worden (reformatorisches Rechtsbegehren 2, Feststellungsbegehren). Inwiefern an der beantragten Feststellung ein schutzwürdiges Interesse gegeben sein soll, das über das gestellte Gestaltungsbegehren hinausgeht, ist nicht ersichtlich (vgl. zur Subsidiarität von Feststellungsverfügungen etwa BVR 2018 S. 310 E. 7.3 mit Hinweisen; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 49 N. 19 ff.). Auf die Beschwerde ist in diesem Punkt ebenfalls nicht einzutreten.

2.5 Zu prüfen bleibt, ob das Rechtsschutzinteresse hinsichtlich der integrativen Sonderschulung, soweit es bei Beschwerdeeinreichung bestand, mit dem Ablauf des Schuljahres 2018/2019 weggefallen ist. Der Beschwerdeführer bejaht dies und beantragt dementsprechend die Abschreibung des Verfahrens (act. 16; vorne Bst. C). Die ERZ hält hingegen an ihren Anträgen fest und verlangt damit ein Sachurteil (Abweisung), soweit auf die Beschwerde eingetreten werden könne. Es sei nicht ersichtlich, weshalb am Hauptbegehren zufolge Zeitablaufs kein Rechtsschutzinteresse mehr bestehe. Die Verfahrensabschreibung wäre ihrer Ansicht nach deshalb nur möglich, wenn der Antrag des Beschwerdeführers als Beschwerderückzug betrachtet werden könnte (act. 19; vorne Bst. C). – Der Auffassung der Vorinstanz kann nicht gefolgt werden. Wie ausgeführt ist Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens einzig die Frage, ob dem Beschwerdeführer die *integrative Sonderschulung für das Schuljahr 2018/2019* zu bewilligen ist. Davon ist die ERZ selber ausgegangen, wie ihre Eingaben an das Verwaltungsgericht deutlich machen (vgl. insb. Stellungnahme zum Sistierungsbegehren vom 27.5.2019; act. 10). Der (kassatorische) Hauptantrag des Beschwerdeführers bezieht sich mithin nur auf das genannte Schuljahr. Da das Schuljahr 2018/2019 während Hängigkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens unbestrittenermassen geendet hat, ist das rechtserhebliche Interesse an einer Entscheidung in der Sache – soweit es im Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung überhaupt gegeben war – demnach weggefallen. Dass ein (öffentliches) Interesse daran bestehen könnte, die aufgeworfene Frage trotz Hinfalls des aktuellen Rechtsschutzinteresses zu beantworten (vgl. zu den Voraussetzungen statt vieler BVR 2018 S. 310 E. 7.3 mit Hinweisen), machen die Beteiligten nicht geltend und ist auch

nicht ersichtlich. Insoweit ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren demnach als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

2.6 Für die Prozesserledigung ergibt sich zusammenfassend Folgendes: Auf die Beschwerde ist teilweise nicht einzutreten. Im Übrigen ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abzuschreiben. Da das Rechtsschutzinteresse offensichtlich nicht bestanden hat (Nichteintreten) bzw. weggefallen ist (Abschreibung), fällt das vorliegende Urteil in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Insbesondere besteht nach dem Gesagten kein Anlass, die Angelegenheit in Dreierbesetzung zu behandeln (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG), wie dies bei bestrittener Gegenstandslosigkeit angezeigt sein kann (vgl. dazu Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 128 N. 6).

3.

3.1 Schliesslich sind die angefallenen Kosten zu liquidieren. Der Beschwerdeführer beantragt unter Hinweis auf das Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3), es seien keine Verfahrenskosten zu erheben (act. 16; vorne Bst. C). – Die ERZ ist im angefochtenen Entscheid davon ausgegangen, es liege ein Anspruch nach Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 5 Bst. b BehiG im Streit. Sie hat deshalb auf das Erheben von Verfahrenskosten verzichtet (Art. 10 Abs. 1 BehiG; vgl. dazu auch BGer 2C_154/2017 vom 23.5.2017, in ZBI 2018 S. 253 E. 8). Es spricht einiges dafür, dass es sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ebenso verhält. Abgesehen davon rechtfertigen es die besonderen Umstände, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

3.2 Nach Art. 108 Abs. 3 VRPG hat die unterliegende Partei der Gegenpartei grundsätzlich die Parteikosten zu ersetzen. Wird ein Verfahren ohne Zutun einer Partei gegenstandslos, so sind die Parteikosten gemäss Art. 110 Abs. 2 VRPG nach den abgeschätzten Prozessaussichten zu verlegen; aus Billigkeitsgründen können sie dem Gemeinwesen auferlegt werden. Der Beschwerdeführer verlangt gestützt auf Art. 110 Abs. 2 VRPG eine angemessene Parteientschädigung vom Kanton Bern (act. 16; vorne Bst. C).

3.3 Soweit auf die Beschwerde nicht einzutreten ist (vorne E. 2.3 f.), unterliegt der Beschwerdeführer und hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Was die Abschreibung angeht, ist die Gegenstandslosigkeit eingetreten, weil das Schuljahr 2018/2019 während Hängigkeit des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens verstrichen ist (vorne E. 2.5). Dieser Umstand hat niemand der Beteiligten zu verantworten. Das Verfahren ist mithin ohne Zutun einer Partei gegenstandslos geworden. Folglich ist im Rahmen einer summarischen Prüfung abzuschätzen, ob der Beschwerdeführer mit seinen Begehren, die sich auf die integrative Sonderschulung für das Schuljahr 2018/2019 beziehen, durchgedrungen wäre.

3.4 Der Beschwerdeführer wirft der ERZ in erster Linie vor, ihren Entscheid auf ungenügende sachverhaltliche Grundlagen gestützt zu haben. Bis heute sei unklar, ob er «nach wie vor als behindert im Sinne der Gesetzgebung zu gelten» habe bzw. wie eine allfällige Beeinträchtigung konkret ausgestaltet und in welcher Form er zu beschulen sei. Insbesondere habe die Vorinstanz es unterlassen, ein aktuelles schulpsychologisches Gutachten einzuholen, obwohl er in verschiedenen Bereichen deutliche Fortschritte erzielt habe. Zudem habe die ERZ weitere Beweisanträge abgelehnt (Einvernahme des Beschwerdeführers bzw. von dessen Eltern, Auskunft von den zuständigen Betreuungspersonen) und damit den Untersuchungsgrundsatz verletzt.

3.5 Die ERZ räumt in ihrer Vernehmlassung ein, dass die Abklärung des Beschwerdeführers fast zwei Jahre zurücklag, als das C. _____ am 20. Juni 2018 den Abbruch des Integrationsvorhabens verfügt hat. Sie weist allerdings darauf hin, dass der Beschwerdeführer nach der Abklärung im September 2016 durch verschiedene Fachpersonen intensiv begleitet

worden ist. Die EB habe in ihrem Fachbericht vom 28. Mai 2018 den Wechsel in die Heilpädagogische Tagesschule ... per Sommer 2018 empfohlen. Dieser Bericht stelle im Ergebnis auf den gesamten vorgängigen Beratungsprozess ab und sei genügend aktuell gewesen. Der Sachverhalt sei damit hinreichend abgeklärt.

3.6 Aus dem erwähnten Bericht geht hervor, dass die Fachperson der EB den Beschwerdeführer am 25. April 2018 im Kindergarten besucht und sich ein Bild von seiner Situation gemacht hat (vgl. Vorakten act. 6 Beilage 13, ferner Beilage 9). Es handelt sich um die gleiche Fachpsychologin für Kinder- und Jugendpsychologie, die bereits für die frühere Abklärung verantwortlich war (vgl. Vorakten act. 6 Beilage 2). Inwiefern ihre Beurteilung mangelhaft sein soll, legt der Beschwerdeführer nicht substantiiert dar. Das C._____ konnte sich damit auf einen Abklärungsbericht stützen, wie er im Zusammenhang mit der integrativen Sonderschulung verlangt wird (vgl. Art. 11 Abs. 6 Bst. a der Verordnung vom 19. September 2007 über die besonderen Massnahmen in der Volksschule [BMV; BSG 432.271.1]). Die verfügende Behörde hat für ihren Entscheid zudem weitere Unterlagen eingefordert, darunter einen Lern- sowie einen Standortbericht mit Einschätzungen der betreuenden Lehrkräfte. Diese Berichte vom Mai 2018 äussern sich detailliert zu den Kompetenzen des Beschwerdeführers und würdigen auch die Fortschritte, die er seit dem Eintritt in den Kindergarten gemacht hat. Die Betreuungspersonen kommen dabei zum Schluss, dass die Lehrpersonen seinen Bedürfnissen in einer Regelklasse kaum gerecht werden können, und empfehlen die Einschulung in der Heilpädagogischen Tagesschule ... (Vorakten act. 6 Beilage 11). Ihre Beobachtungen unterstützen damit die Feststellung der EB, wonach (weitere) Fortschritte des Beschwerdeführers nur mit enger Führung und Begleitung möglich seien, in einer Regelklasse hingegen mit Schwierigkeiten zu rechnen sei. Bei dieser Ausgangslage verfügten das C._____ sowie die ERZ über fachlich anerkannte und zeitlich aktuelle Grundlagen, um über die Weiterführung der integrativen Sonderschulung im Schuljahr 2018/2019 zu entscheiden. Nach den abgeschätzten Prozessaussichten wäre die Beschwerde daher abzuweisen gewesen.

3.7 Der Beschwerdeführer beruft sich für seinen Kostenantrag schliesslich auf Billigkeitsgründe. Aufgrund der «langsam mahlenden Mühlen der Behörden» sowie der auf jeweils ein Jahr beschränkten Bewilligung der integrativen Sonderschulung sei es nicht möglich, den Instanzenzug auszuerschöpfen, ohne dass das Verfahren zufolge Zeitablaufs gegenstandslos werde (act. 16). – Dem kann nicht gefolgt werden. Art. 110 Abs. 2 Satz 2 VRPG eröffnet der Behörde eine Korrekturmöglichkeit, wenn die Kostenverlegung aufgrund des mutmasslichen Verfahrensausgangs zu einem unbilligen Ergebnis führt; in diesem Fall können die Kosten dem Gemeinwesen auferlegt werden (z.B. bei groben Verfahrensfehlern; vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O, Art. 110 N. 10). Im vorliegenden Fall liegt keine solche Ausnahmesituation vor. Insbesondere haben zur Beschwerde keine Umstände Anlass gegeben, die einer Behörde anzulasten wären. Die kritisierte Verfahrensdauer, die abgesehen davon nicht übermässig erscheint, hatte hier keinen Einfluss auf die Beschwerdeführung. Es bestehen keine Gründe, die Kosten abweichend vom mutmasslichen Prozessausgang zu liquidieren.

3.8 Der Beschwerdeführer hat weder nach Art. 108 Abs. 3 VRPG (Nichteintreten) noch nach Art. 110 Abs. 2 VRPG (Abschreibung) Anspruch auf vollen oder teilweisen Ersatz seiner Parteikosten. Es sind somit keine Parteikosten zu sprechen.

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Auf die Beschwerde wird teilweise nicht eingetreten. Im Übrigen wird das Verfahren 100.2019.97 als erledigt vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Zu eröffnen (unter Austausch der Stellungnahme der ERZ vom 19.9.2019):

- dem Beschwerdeführer
- der Erziehungsdirektion des Kantons Bern
- der Einwohnergemeinde B. _____

und mitzuteilen:

- dem regionalen Schulinspektorat C. _____, Kreis ...

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.