

BGer 2C 274/2014 vom 29. Juli 2014

Bundesgericht, 2014-07-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_274_2014

FR: TF 2C 274/2014 du 29 juillet 2014

IT: TF 2C 274/2014 del 29 luglio 2014

Regeste

Zuteilung an Kindergarten; Zumutbarkeit des Schulwegs | Unterrichtswesen und Berufsausbildung

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den kantonale letztinstanzliche Endentscheid ist zulässig (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG).

E. 1.2

Die Gemeinden sind gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, soweit sie die Verletzung von Garantien rügen, welche ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie in vertretbarer Weise geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 140 I 90 E. 1.1 S. 92 ; 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407 ; 135 I 43 E. 1.2 S. 45 f.). Immerhin ist in der Beschwerde darzulegen, dass die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind, soweit diese nicht ohne Weiteres ersichtlich sind (BGE 133 II 353 E. 1 S. 356). Bei einer Autonomiebeschwerde muss die Gemeinde begründen, worin die behauptete Verletzung ihrer Autonomie liegen soll (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 140 I 90 E. 1.1 S. 92 ; 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407). Die Gemeinde U._____ beruft sich in vertretbarer Weise auf Art. 88 ff., insbes. Art. 89 Abs. 1 KV SG (SR 131.225) i.V.m. Art. 2 i.V.m. Art. 4 i.V.m. Art. 111 des Volksschulgesetzes vom 13. Januar 1983 (VSG; SR SG 213.1), demgemäss Träger der öffentlichen Volksschule die Schul- oder Einheitsgemeinden sind, denen die Organisation und Führung der Schule vor Ort obliegt; sie ist damit in ihrer Stellung als Hoheitsträgerin in schulrechtlichen Dingen berührt und zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert.

E. 2.1

Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen

Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 244 f. ; 136 I 395 E. 3.2.1 S. 398, 265 E. 2.1 S. 269 ; 135 I 233 E. 2.2 S. 241 f.; je mit Hinweisen).

E. 2.2

Art. 89 KV SG regelt die Gemeindeautonomie (Marginalie). Danach ist die Gemeinde autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Abs. 1). In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt (Abs. 2). Nach Art. 90 KV SG erfüllt die Gemeinde die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt. Nach Art. 92 KV SG erfüllt die Schulgemeinde die ihr durch das Gesetz übertragenen Aufgaben im Schul- und Bildungsbereich. Die nach Art. 62 Abs. 1 BV den Kantonen verbliebene Zuständigkeit im Schulwesen hat der kantonal st. gallische Gesetzgeber im VSG konkretisiert. Nach Art. 2 Abs. 1 und 2 VSG besteht die Volksschule u.a. aus dem Schultyp Kindergarten (siehe auch Art. 45 VSG "Das Kind wird am 1. August nach Vollendung des vierten Altersjahres schulpflichtig"); Träger der Volksschule sind die Schulgemeinden (Art. 4 Abs. 1 VSG). Dabei erfüllt der Schulrat deren Aufgaben, die nicht durch Gesetz, Gemeindeordnung, Reglement oder Vereinbarung anderen Organen übertragen sind (Art. 111 Abs. 2 VSG). In diesem Rahmen führt und organisiert der Schulrat die Schule (Art. 111 Abs. 1 VSG). Dieser gemeindliche Autonomiebereich wird sodann auch durch die materiellen Bestimmungen weiter gefestigt: So sorgt etwa nach Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG die Schulgemeinde für den Transport von Schülerinnen und Schülern mit unzumutbarem Schulweg. Was die Klassenbildung betrifft, so regelt der Regierungsrat gestützt auf Art. 26 und 27 Abs. 3 Ziff. 1 VSG nur die grundlegenden Anforderungen in Art. 1 Abs. 1 (Grundsätze für die Klassenbildung) und Art. 3bis (Zahl der Schülerinnen und Schüler im Kindergarten) der Verordnung über den Volksschulunterricht vom 11. Juni 1996 (VVU; SR SG 213.12) und überlässt dem Schulrat die Umsetzung dieser Vorgaben. Innerhalb dieses Rahmens steht deshalb entsprechend Art. 111 Abs. 2 VSG dem Schulrat Autonomie zu (siehe auch Art. 1 Abs. 1 VVU). Insofern kommt der Gemeinde U._____ in der hier strittigen Klassenbildung Autonomie zu. Zu prüfen ist nunmehr, ob diese durch den verwaltungsgerichtlichen Entscheid verletzt worden ist.

E. 3.1

Besteht in diesem Sinne Autonomie, kann sich die Gemeinde dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde im Rechtsmittelverfahren die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet oder ihre Prüfungsbefugnis überschreitet. Die Gemeinden können in diesem Rahmen auch geltend machen, die kantonalen Instanzen hätten die Tragweite eines Grundrechts verkannt und dieses zu Unrecht als verletzt erachtet (BGE 128 I 3 E. 2b S. 9 ; 126 I 133 E. 2 S. 137; 114 Ia 168 E. 2a S. 170; 112 Ia 59 E. 3a S. 63; Urteile 1C_174/2013/186/2013 vom 6. Februar 2014 E. 2.4; 2C_794/2012 vom 11. Juli 2013 E. 2.1, nicht publiziert in BGE 139 I 280). Soweit nicht die Handhabung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht infrage steht, prüft das Bundesgericht den Entscheid der kantonalen Behörde bei der Autonomiebeschwerde nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 138 I 242 E. 5.2 S. 245 ; 136 I 395 E. 3.2.1 S. 397, 316 E. 2.2.1 S. 318 ; 135 I 302 E. 1 S.

305; 115 Ia 42 E. 3c S. 46; 114 Ia 371 E. 2a S. 372; je mit Hinweisen; Urteile 1C_174/2013/186/2013 vom 6. Februar 2014 E. 2.4; 2C_794/2012 vom 11. Juli 2013 E. 2.1, nicht publiziert in BGE 139 I 280).

E. 3.2

Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz den Schulweg an sich als zumutbar erachtet, allerdings eine rechtsungleiche Behandlung der Tochter der Beschwerdegegner gegenüber anderen Kindergärtlerinnen und Kindergärtlern festgestellt. Die Beschwerdeführerin vertritt dagegen die Auffassung, dass eine rechtsgleiche Behandlung vorliege und sie ihren Ermessensspielraum nicht überschritten habe.

E. 3.2.1

Nach Art. 26 VSG bildet der Schulrat die Klassen und weist sie den Lehrpersonen zu. Nach Art. 27 Abs. 3 erlässt sodann der Regierungsrat Vorschriften über die Zahl der Schülerinnen und Schüler im Kindergarten. Nach Art. 3bis VVU beträgt die Schülerzahl einer Kindergartenklasse 16 bis 24 Schüler. Der Schulrat bildet ausgeglichene Klassen; er berücksichtigt dabei die Leistungsfähigkeit, die soziale Herkunft, die Muttersprache, die Quartiergrenzen und die Schulwege (Art. 1 Abs. 1 VVU). Diese Regelungen und deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall sind einerseits an Art. 19 BV und andererseits an Art. 8 BV zu messen (siehe auch HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 226 ff. einerseits, S. 231 andererseits), wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat (siehe auch den sehr illustrativen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 30. September 1987, BIZR 1989, S. 46 ff.).

E. 3.2.2

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die rechtsgleiche Behandlung von Kindern in Bezug auf die Schulweglänge nicht eine Frage der Zumutbarkeit. Während die Frage der Zumutbarkeit auf das einzelne Kind fokussiert, liegt bei der Frage der rechtsgleichen Behandlung immer ein zu vergleichender, somit mindestens ein zweiter Sachverhalt, zugrunde. Insofern kann ein zumutbarer Schulweg im Vergleich zu gleichen Sachverhalten trotzdem rechtsungleich sein (vgl. Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 30. September 1987, BIZR 1989, S. 46 ff.). Die Vorinstanz legt ihrem Entscheid deshalb kein neues Kriterium für die Beurteilung eines zumutbaren Schulwegs zu Grunde. Der strittige Kindergartenweg verletzt - nach Auffassung der Vorinstanz und auch der Beschwerdeführerin - auch Art. 19 BV nicht. Die Vorinstanz sieht indes eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots nach Art. 8 Abs. 1 BV, die Beschwerdeführerin dagegen nicht.

E. 3.3.1

Nach Art. 8 Abs. 1 BV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Ungleichbehandlungen im Rahmen der Rechtsanwendung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten sich vernünftig begründen lassen bzw. sachlich haltbar sein. Der allgemeine Rechtsgleichheitsgrundsatz verpflichtet die Behörden, gleiche Sachverhalte mit identischen relevanten Tatsachen gleich zu beurteilen, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertige eine unterschiedliche Behandlung (BGE 136 I 345 E. 5 S. 347 f., 121 E. 5.2 S. 127; BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107; je mit Hinweisen).

E. 3.3.2

Die Tochter der Beschwerdegegner wohnt zusammen mit diesen an der Strasse Q. _____ 8; das Schulamt teilte diese dem Kindergarten "T. _____" an der Strasse Y. _____ 18 zu; der Schulweg ist ca. 700 Meter. Unstrittig ist, dass die Beschwerdeführerin einerseits drei Kinder, welche an der Strasse V. _____ 15, 34 und 40 und näher am Kindergarten "Z. _____" und auch näher am Kindergarten "T. _____" wohnen, dem in unmittelbarer Nachbarschaft liegenden Kindergarten "Z. _____" sowie andererseits die weiter entfernt wohnende Tochter der Beschwerdegegner und zwei weitere Kinder aus deren unmittelbaren Nachbarschaft dem für diese weiter entfernten Kindergarten "T. _____" zuteilte. In concreto führt dies zu erheblichen Unterschieden bei der Länge des Kindergartenwegs, was nach Auffassung der Vorinstanz eine Rechtsungleichheit darstelle.

E. 3.3.3

Zu prüfen ist nunmehr, ob im vorliegenden Fall die konkrete Anwendung von Art. 26 i.V.m. 27 Abs. 3 VSG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 VVU rechtsungleich erfolgte. Nach Art. 1 hat der Schulrat ausgeglichene Klassen nach Leistungsfähigkeit, sozialer Herkunft und Muttersprache zu bilden, wobei er zudem Quartiergrenzen und Schulwege zu berücksichtigen hat. Bei der Anwendung dieser Regelung hat der Schulrat entsprechend dem Rechtsgleichheitsgebot ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den fünf Kriterien und allen kindergartenpflichtigen Kindern herzustellen, was - wie die Beschwerdeführerin festgehalten hat - äusserst komplex ist, weshalb ihr deshalb auch ein relativ grosser Ermessensspielraum zusteht. Insofern heisst Ausgewogenheit nicht, dass beispielsweise alle Kindergärtlerinnen und -gärtler einen gleich langen Schulweg aufweisen müssen; dies ist angesichts der in Ausgleich zu bringenden Kriterien gar nicht möglich. Massgebend ist, dass das Ausgleichsergebnis der fünf Kriterien für alle Schülerinnen und Schüler rechtsgleich und nicht willkürlich ist (zum Zusammenhang zwischen Rechtsgleichheit und Willkürverbot siehe Urteil 2C_1022/2011 vom 22. Juni 2012 E. 7.1). Ferner hängt die Länge des Schulwegs auch von den örtlichen Gegebenheiten ab. So ist ein gleich langer Schulweg bei nur einem Quartierkindergarten bloss unter besonderen Konstellationen möglich, worauf auch die Beschwerdeführerin zu Recht hinweist; allein auf ungefähr gleich lange Schulweglängen abzustellen, ist deshalb nicht statthaft. Dasselbe gilt auch in Bezug auf die anderen Kriterien (z.B. in Bezug auf die Muttersprache). Im vorliegenden Fall ist indes auffallend, dass drei Kinder, welche gegenüber der Tochter der Beschwerdegegner einen ins Gewicht fallenden (vgl. dazu Urteil 2P.324/2011 vom 28. März 2002 E. 3.4 i.i.) kürzeren Schulweg sowohl zum Kindergarten "Z. _____" als auch zum Kindergarten "T. _____" aufweisen, in den Kindergarten mit dem kürzesten Schulweg geschickt wurden, während die Tochter der Beschwerdegegner im am weitesten entfernt liegenden Kindergarten eingeschult wurde. Dies ist - wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat - nicht nachvollziehbar. Zwar wären vernünftige Gründe, nämlich die in Art. 1 Abs. 1 VVU aufgezählten Kriterien, für eine solche Zuteilung möglich. Ungenügend bzw. zu wenig gewichtig ist indes - wie bereits die Vorinstanz festgestellt hat - das Argument, dass die Tochter der Beschwerdegegner mit zwei anderen Nachbarkindern in denselben Kindergarten eingeteilt ist. Vernünftige Gründe führt die Beschwerdeführerin nicht an. Insofern hat die Vorinstanz zu Recht eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots festgestellt und die Beschwerdeführerin angewiesen die Tochter der Beschwerdegegner dem Kindergarten "Z. _____" zuzuteilen.

E. 3.3.4

Wie die Beschwerdeführerin grundsätzlich eine ausgewogene, dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) entsprechende Umsetzung der Art. 26 i.V.m. 27 Abs. 3 VSG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 VVU vornimmt, liegt in ihrem Ermessen. Hierfür ist sie autonom; daran ändert - entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin - auch das vorinstanzliche Urteil nichts.

E. 3.3.5

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass die Vorinstanz die Autonomie der Gemeinde U._____ nicht verletzt hat.

E. 4

Dementsprechend ist die Beschwerde abzuweisen. Das Gesuch um aufschiebende Wirkung der Beschwerde ist damit gegenstandslos. Es werden keine Gerichtskosten erhoben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Beschwerdeführerin hat den Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

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