

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00537 vom 21. Januar 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-01-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00537

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00537 du 21 janvier 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00537 del 21 gennaio 2009

Regeste

Schulhauszuteilung | Aufgrund des Wunsches des Beschwerdeführers, dass seine drei Kinder nicht getrennt würden, wurden diese zu demselben Schulhaus zugeteilt. Vor Verwaltungsgericht verlangt der Beschwerdeführer neben der Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides sinngemäss, zwei der Kinder seien in ein anderes Schulhaus und das dritte Kind in ein drittes Schulhaus einzuteilen. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts; Nichteintreten auf die Beschwerde, soweit Zuteilungen in verschiedene Schulhäuser verlangt werden (E. 1), Anspruch auf rechtliches Gehör und Pflicht zur rechtzeitigen Information über Zuteilungen (E. 2), Kantonalisierung des Kindergartens und damit verbundene Ausdehnung des grundrechtlichen Anspruchs auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht, Zumutbarkeit des Schulweges im Allgemeinen (E. 3.1), kantonale rechtliche Vorgaben für Zuteilungsentscheide (E. 3.2), vorinstanzliche Erwägungen und Standpunkt des Beschwerdeführers (E. 4.1), Zumutbarkeit des gemeinsamen Schulweges hinsichtlich Länge und Gefährlichkeit im konkreten Fall (E. 4.2.1-2), Überwiegen der Gründe für die vorgenommene Zuteilung, insbesondere Bedürfnis nach ausgeglichenen Klassenbeständen (E. 4.2.3-4), Entfallen der Pflicht zur Überweisung des Gesuchs um getrennte Zuteilungen an die zuständige Beschwerdegegnerin aufgrund einer sinngemäss gleichlautenden Eingabe (E. 5), Kostenpflichtigkeit des unterliegenden Beschwerdeführers (E. 6). Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 4

September 2008 wird von den Parteien nicht übereinstimmend dargestellt: Nach Darstellung der Beschwerdegegnerin waren zunächst B und C zum Kindergarten I sowie D zum Schulhaus K zugeteilt worden. In der Folge seien alle drei Kinder aufgrund des telefonisch geäusserten Wunsches von A, die Kinder nicht zu trennen, in das Schulhaus G eingeteilt worden. Abweichend von dieser Darstellung führt der Beschwerdeführer in seinem Rekurs aus, seine beiden jüngeren Kinder seien vorerst in den Kindergarten G eingeteilt worden. Nachdem er gewünscht habe, dass sie insbesondere wegen des Besuchs des Schulhauses K durch D nicht in diesen Kindergarten gingen, sei auch D in das Schulhaus G eingeteilt worden. Es kann hier offen bleiben, welche der uneinheitlichen Darstellungen der Parteien zutreffend war und ob sie von Bedeutung für den Gegenstand der erstinstanzlichen Verfügung sind. Denn im Rekurs wurde einzig beantragt, dass B, C und D in das Schulhaus K einzuteilen seien. Die Einteilung von B und/oder C in das Schulhaus I bildete somit jedenfalls nicht Gegenstand des Rekursverfahrens. Sie hätte es auch bei richtiger Gesetzesauslegung nicht bilden müssen. Der Antrag, B und C seien in das Schulhaus I einzuteilen, sprengt somit den Rahmen des Rekursentscheides und kann

folglich nicht an die Hand genommen werden. 1.2.2 Soweit mit der Beschwerde verlangt wird, von den drei Kindern des Beschwerdeführers sei einzig D in das Schulhaus K einzuteilen, ist aus dem gleichen Grund nicht auf die Beschwerde einzutreten. Dies gilt unabhängig davon, ob dieses Begehren nur für den Fall der Gutheissung des soeben (1.2.1) genannten Antrages gestellt wurde oder nicht: Die Vorinstanz hat zu Recht ausgeführt, dass im Rekursverfahren kein Eventualantrag gestellt wurde, wonach D gegebenenfalls als einziges Kind der Familie des Beschwerdeführers in das Schulhaus K einzuteilen sei. Ein solcher Eventualantrag kann auch nicht dem im Rekurs gestellten Antrag, "es seien die drei Kinder ... im Schulhaus K den obligatorischen Primarschulunterricht besuchen zu lassen", entnommen werden. Aus der Rekursbegründung, die als Hilfsmittel zur Konkretisierung des Antrags herangezogen werden kann (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–29 N. 86), geht hervor, dass es dem Beschwerdeführer beim Rekurs wesentlich darum ging, dass die drei Kinder in die gleiche Schule geschickt würden (erst nach Fällung des Rekursentscheides scheint der Beschwerdeführer seine Auffassung dahingehend geändert zu haben, dass er eine Trennung der Kinder grundsätzlich billigt). Folgerichtig hat die Vorinstanz auch nicht entschieden, ob D als einziges Kind der Familie in das Schulhaus K einzuteilen ist. Der entsprechende Antrag kann also keinen Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bilden. 1.3 Da die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist mit den vorerwähnten Einschränkungen (1.2.1 f.) auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer macht vor Verwaltungsgericht zu Recht nicht mehr geltend, die Beschwerdegegnerin habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101) verletzt. Es kann in diesem Zusammenhang auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden, wonach der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör keinen Anspruch auf mündliche Anhörung verleiht und dem Beschwerdeführer Gelegenheit geboten wurde, seine Wünsche anzubringen (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). 2.2 Immerhin sei in diesem Zusammenhang ergänzend darauf hingewiesen, dass die Eltern nach § 59 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (VSV, LS 412.101; zur Anwendbarkeit der kantonalen Volksschulgesetzgebung auf Kindergärten vgl. hinten 3.1) rechtzeitig über die Zuteilung der Schülerinnen und Schüler zu einer Schule oder Klasse zu orientieren (Abs. 1) und vor den Sommerferien über eine Zuteilung zu einer neuen Klasse in Kenntnis zu setzen sind (Abs. 2). Diese Vorschrift könnte zwar als Konkretisierung des Gehörsanspruchs betrachtet werden und vorliegend verletzt sein, weil die Mitteilung über der Zuteilung der Kinder des Beschwerdeführers für das Schuljahr 2008/2009 nach Darstellung der Beschwerdegegnerin erstmals am 27. August 2008 erfolgte. Fraglich ist allerdings, ob die Verletzung dieser Bestimmung der Beschwerdegegnerin angelastet werden kann, blieb doch ihre Behauptung in der Rekursantwort, der Beschwerdeführer habe sich nach einem einjährigen Aufenthalt mit seiner Familie im Ausland erst am 26. August 2008 wieder bei ihr gemeldet, unbestritten. Eine allfällige mit der Missachtung dieser Vorschrift einhergehende Gehörsverletzung wäre aber ohnehin spätestens im Rekursverfahren geheilt worden: Nach der Praxis können nicht besonders schwer wiegende Gehörsverletzungen dadurch geheilt werden, dass die betroffene Partei sich vor einer Instanz äussern kann, welche sowohl die Tat- als auch die Rechtsfragen uneingeschränkt überprüft (eine Heilung ist demgegenüber nicht möglich, wenn der das Gehör verletzenden Instanz ein Ermessen zukommt, welches die obere Instanz nicht überprüfen kann; vgl. zum Ganzen BGE 133 I 201 E. 2.2, 132 V 387 E. 5.1, 126 I 68 E. 2; kritisch zu verfahrensökonomischen Argumenten Benjamin Schindler, Die "formelle Natur" von

Verfahrensgrundrechten, ZBl 106/2005, S. 169, 188 ff.; vgl. ferner Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, SJZ 100/2004, S. 377, 381 ff.). Diese Voraussetzungen für eine Heilung waren im Verfahren vor der Vorinstanz erfüllt (vgl. § 20 Abs. 1 VRG). 3. In materieller Hinsicht bleibt hier über die Frage zu befinden, ob die drei Kinder des Beschwerdeführers gemeinsam statt in das Schulhaus G in das Schulhaus K einzuteilen sind. 3.1 Art. 19 BV gewährleistet in Verbindung mit Art. 62 Abs. 2 BV den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Unter Grundschulunterricht wurde bislang der Unterricht an der Primar- und Sekundarstufe I (erstes bis neuntes Schuljahr) verstanden. Durch die per 1. Januar 2008 erfolgte Kantonalisierung des Kindergartens im Rahmen der Umsetzung des neuen Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) wurde der Kindergarten Teil der kantonalen Volksschule. Dadurch dehnte sich ab Schuljahr 2008/2009 auch der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht auf die Kindergartenstufe aus (siehe zum Ganzen VGr, 5. November 2008, VB.2008.00363, E. 2.1, www.vgrzh.ch, mit weiteren Hinweisen). Aus der Garantie eines ausreichenden Unterrichts ergibt sich ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg (vgl. auch zum Folgenden VGr, 5. November 2008, VB.2008.00363, E. 2.2, www.vgrzh.ch; siehe ferner Sándor Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBl 108/2007, S. 633 ff., 638 f.; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 225 f.). Die Zumutbarkeit des Schulwegs richtet sich dabei gemäss Lehre und Rechtsprechung nach den konkreten Umständen im Einzelfall. Massgebend sind sowohl die Länge und Gefährlichkeit des Schulwegs als auch der Entwicklungsstand und die Gesundheit des jeweils betroffenen Kindes (vgl. die ausführliche Darstellung der Rechtsprechung des Bundes und der Kantone bei Horváth, S. 643 ff.; ferner Plotke, Schulrecht, S. 226 ff. [je mit weiteren Hinweisen]). Ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird, ist nicht entscheidend; massgebend sind einzig objektive Kriterien (BGr, 14. Oktober 2004, 2P.101/2004, E. 4.1, www.bger.ch; Plotke, Schulrecht, S. 226 mit Hinweisen). Für einen Schüler auf Kindergartenstufe ist ein zu Fuss zurückzulegender Schulweg von über einer halben Stunde nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung regelmässig unzumutbar (vgl. BGr, 27. März 2008, 2C_495/2007 [= ZBl 109/2008, S. 494 ff.], E. 2.3 – 25. Juli 2005, 2P.101/2005, E. 5.2.2 – 14. Oktober 2004, 2P.101/2004, E. 4.4 [alles unter www.bger.ch]). Ein zumutbarer Schulweg kann schulwegsichernde verkehrstechnische oder organisatorische Massnahmen erfordern. In Frage kommen beispielsweise Transport der Kinder mit einem Schulbus, Übernahme von Abonnementkosten bei Benützung des öffentlichen Verkehrs, entsprechende Schulhausein- und -zuteilung, Begleitsdienst, Lotsendienst oder Fussgängerüberführungen bei gefährlichen Strassen (Horváth, S. 662 f.; Regula Kägi-Diener in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 19 Rz. 39; vgl. auch § 8 Abs. 3 VSV)). 3.2 Für Entscheide über die Zuteilung zu den Schulen bzw. Kindergärten ist die Schulpflege zuständig (§ 42 Abs. 3 Ziff. 6 VSG). Dabei hat sie einerseits auf die Länge und die Gefährlichkeit des Schulwegs und andererseits auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Kindergruppen in den Schulen zu achten. Berücksichtigt werden insbesondere die soziale und sprachliche Herkunft der Kinder sowie die Verteilung der Geschlechter und Altersgruppen (§ 25 Abs. 1 VSV).

E. 4.1

Die Vorinstanz hat den angefochtenen Zuteilungsentscheid im Wesentlichen mit folgender Begründung bestätigt: Zwar liege das Schulhaus K näher am Wohnort des

Beschwerdeführers als das Schulhaus G. Ein Rechtsanspruch auf Einteilung ins nächstgelegene Schulhaus bestehe jedoch nicht. Auch sei der Schulweg zum Schulhaus G nicht objektiv lang oder beschwerlich; das jüngste Kind des Beschwerdeführers könne ihn in einem Fussmarsch von maximal 15 Minuten zurücklegen. Der Schulweg sei auch hinsichtlich der Gefährlichkeit für alle Kinder des Beschwerdeführers zumutbar. Mit der Einteilung der Kinder in das Schulhaus G trage die Beschwerdegegnerin in Ausübung pflichtgemässen Ermessens der gesetzlichen Vorgabe der ausgewogenen Klassenbestände Rechnung. Sie habe die Zuteilung plausibel damit begründet, dass die beiden jüngeren Kinder des Beschwerdeführers im Schulhaus G mit (vormals) 14 Kindern besser individuell gefördert werden könnten als im Rahmen der 22 bis 24 Kinder umfassenden drei altersgemischten Grundstufenklassen des Schulhauses K. Weil davon auszugehen sei, dass eine Zuteilung der drei Kinder zu verschiedenen Schulhäusern nach wie vor nicht im Interesse des Beschwerdeführers liegen würde, spiele es keine Rolle, dass es für D im Schulhaus K wohl einen Platz gäbe. Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde sinngemäss vor, dass der Schulweg zum Schulhaus G für die drei Kinder zu gefährlich und zu weit sei. Die Kinder seien naiv und nicht aufmerksam; sie würden zudem auf dem Heimweg spielen. Er müsse die Kinder zurzeit wegen der Gefährlichkeit des Schulweges täglich vier Mal zur Schule sowie nach Hause begleiten.

E. 4.2

Die genannte Begründung der Vorinstanz ist nicht zu bestehen:

E. 4.2.1

Wie die Vorinstanz zutreffend festgehalten hat, besteht kein Anspruch auf den kürzestmöglichen Schulweg (vgl. vorn 3.1 Abs. 2). Vorliegend ist nicht erkennbar, dass die drei Kinder des Beschwerdeführers den Schulweg zum Schulhaus G schon allein aufgrund seiner Länge nicht selbständig zurücklegen können. Der Weg vom Wohnort des Beschwerdeführers zum Schulhaus G ist nach der bei den Akten liegenden Berechnung gemäss Google Maps etwa 560 Meter lang. Weil diese Distanz nach der Berechnung in acht Minuten zurückgelegt werden kann, ist davon auszugehen, dass sie für den Fussweg gilt und auf diesem keine nennenswerten Höhendifferenzen zu überwinden sind. Selbst wenn aufgrund des tieferen Schrittempos als bei Erwachsenen nicht ohne Weiteres mit der Vorinstanz angenommen werden könnte, dass auch das jüngste Kind des Beschwerdeführers diesen Weg in maximal 15 Minuten zurücklegen kann, ist die Länge des Schulwegs für sich allein zumutbar. Als jedenfalls nicht überschritten erscheint nämlich die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Ausdruck kommende Grenze von einem halbstündigen Fussmarsch für Kinder im Kindergartenalter (vgl. vorn 3.1 Abs. 2). Die Länge des Schulweges zum Schulhaus G ist somit den Kindern des Beschwerdeführers zumutbar.

E. 4.2.2

Was die Gefährlichkeit des Schulweges zum Schulhaus G betrifft, ist der vom Beschwerdeführer ins Recht gelegten Karte zu entnehmen, dass der Weg über sechs Kreuzungen bzw. Abbiegungen führt und die M-, die N- sowie die O-Strasse zu überqueren sind. Zwar erscheint dieser Routenverlauf als relativ kompliziert. Nach den im Beschwerdeverfahren nicht substantiiert bestrittenen, auch durch die vom Beschwerdeführer eingereichten Photos nicht widerlegten Feststellungen der Vorinstanz führt der Weg jedoch entlang von Quartierstrassen und über die verkehrsberuhigte

O-Strasse. Vor diesem Hintergrund ist nicht entscheidend, dass das Trottoir an einzelnen Stellen des Schulweges schmal ist. Insofern der Beschwerdeführer im Rekurs noch geltend machte, es fehle bei einzelnen Streckenabschnitten an einem Trottoir, ist ihm entgegenzuhalten, dass die Strasse auf den eingereichten Photos an den entsprechenden Stellen relativ schmal oder unübersichtlich ist und andere Wegabschnitte ohne Trottoir nicht substantiiert geltend gemacht wurden. Es kann deshalb angenommen werden, dass die übrigen Verkehrsteilnehmer an den Stellen ohne Trottoir kein für die Kinder gefährliches Fahrtempo wählen. Auch hinsichtlich der Gefährlichkeit ist also der Schulweg zum Schulhaus G den Kindern des Beschwerdeführers zumutbar.

E. 4.2.3

Die Vorinstanz hat als Gründe, die für eine Zuteilung der drei Kinder zum Schulhaus G sprechen, zutreffend die bessere individuelle Förderung von B und C, ausgewogenere Klassenbestände als bei einer Zuteilung zum Schulhaus K und schliesslich auch die Berücksichtigung des – jedenfalls in grundsätzlicher Hinsicht nach wie vor anzunehmenden – Elternwunsches nach einer für alle drei Kinder gemeinsamen Schule genannt. Diese Gründe sind gegenüber den Gründen, die gegen eine Zuteilung zum Schulhaus G und für eine Zuteilung zum Schulhaus K sprechen, abzuwägen. Ein Argument gegen eine Zuteilung zum Schulhaus G ist der kürzere Schulweg zum Schulhaus K: Gemäss der im Rekursverfahren ins Recht gelegten Berechnung beträgt die Distanz zwischen dem Schulhaus K und dem Wohnort des Beschwerdeführers an der S-Gasse 425 Meter. Freilich handelt es sich bei dieser Distanz um die Autoroute, die aufgrund der fehlenden Möglichkeit, von der K-Strasse in die S-Gasse einzubiegen, wesentlich länger als der Fussweg ist. Der Schulweg zum Schulhaus K ist unter Berücksichtigung dieses Umstandes weniger als halb so lang wie derjenige zum Schulhaus G. Hingegen ist nicht ersichtlich, dass der Weg zum Schulhaus K wesentlich weniger gefährlich als derjenige zum Schulhaus G ist: Der erstere Weg führt fast ausschliesslich entlang der K-Strasse, die nach unbestrittener Darstellung der Beschwerdegegnerin mit Tempo 50 sowie von Trams befahren werden kann und rege benutzt wird (immerhin ist der Verlauf des Weges weniger kompliziert als derjenige zum Schulhaus G). Trotz des wesentlich längeren Schulweges zum Schulhaus G ist die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Zuteilung – insbesondere mit Blick auf das ihr zustehende Ermessen und die auf Rechtsverletzungen beschränkte Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts (vgl. § 50 Abs. 2 VRG) – gerechtfertigt. Zum einen sind die Klassenbestände gemäss den Feststellungen der Vorinstanz, auf welche wiederum verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG), im Schulhaus G deutlich kleiner als diejenigen im Schulhaus K. Zum anderen fällt ins Gewicht, dass sich der Beschwerdeführer nach unbestritten gebliebener Darstellung der Beschwerdegegnerin erst am 26. August 2008, also nach Beginn des Schuljahres 2008/2009 (vgl. zum Beginn des Schuljahres 2008/2009 den Beschluss des Regierungsrates über die Inkraftsetzung des Volksschulgesetzes vom 20. Juni 2006, LS 412.100.1) bei ihr gemeldet hat (vgl. vorn 2.2). Da wohl die übrigen Zuteilungen zu diesem Zeitpunkt bereits vorgenommen worden waren, dürften die Möglichkeiten der Beschwerdegegnerin, die Klassenbestände mit Blick auf die Zuteilungswünsche des Beschwerdeführers umzudisponieren, von vornherein beschränkt gewesen sein.

E. 4.2.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Zuteilung insbesondere aufgrund des zumutbaren Schulweges und dem Bedürfnis nach

ausgewogenen Klassenbeständen nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

E. 5

Wie erwähnt (vorn 1.2.1 f.) ist das Verwaltungsgericht unzuständig, soweit es um den Antrag auf Einteilung von B und C in das Schulhaus I sowie Einteilung von D in das Schulhaus K geht. Es fragt sich, ob die Sache diesbezüglich gemäss §§ 70 und 5 Abs. 2 Satz 1 VRG an die zuständige Beschwerdegegnerin zu überweisen ist. Richtet ein Gesuchsteller gleich lautende Eingaben an mehrere Behörden, von welchen eine zuständig ist, sind die unzuständigen Behörden nicht zu einer Überweisung verpflichtet (Kölz/Bosshart/Röhl, § 5 N. 35). Diesfalls ist die Mitteilung an die Verfahrensbeteiligten, dass eine bereits angerufene Instanz als zuständig betrachtet werde, ausreichend. Der Beschwerdeführer hat bei der Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 28. Oktober 2008 einen Antrag eingereicht, welcher sinngemäss mit dem hier nicht materiell zu behandelnden Antrag identisch ist. Entsprechend dem vorgenannten Grundsatz bei gleich lautenden Eingaben an mehrere Behörden entfällt daher die Weiterleitungspflicht. Die zuständige Beschwerdegegnerin wird über den Antrag auf Einteilung von B und C in das Schulhaus I sowie Einteilung von A in das Schulhaus K, auf welchen sie anscheinend mit Schreiben vom 6. November 2008 erstmals reagiert hat, zu befinden haben.

E. 6

Ist das Rechtsmittel abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist, wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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