

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-12-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2011.00395

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00395 du 21 décembre 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2011.00395 del 21 dicembre 2011

Regeste

Schulweg mit den öffentlichen Verkehrsmitteln | Zumutbarkeit eines Schulwegs für Schüler der 1. Primarklasse Zuständigkeit (E. 1). Legitimation bei der Anfechtung von Allgemeinverfügungen (E. 2.3). Formelle Beschwer (E. 2.4). Absehen vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses (E. 2.5). Massgebend ist nicht die Ungefährlichkeit des Schulwegs, sondern ob einem Schüler die bestehenden Gefahren zumutbar sind, ob mit anderen Worten eine übermässige Gefährlichkeit besteht (E. 3.3.2). Rechtmässigkeit eines Schulwegreglements (E. 4). Rechtliches Gehör (E. 5). Die Benutzung eines Busses kann Kindern ab sechs Jahren zugemutet werden. Zu beachten ist aber, dass das Kind immer an der gleichen Stelle einsteigen und auch an der gleichen Haltestelle aussteigen können muss (E. 6.7). Der Schulweg ist komplex und nicht vollkommen ungefährlich, bewegt sich aber noch in den Grenzen des für einen Schüler der 1. Klasse Zumutbaren (E. 6.9). Ein Schulweg von 1'000 bis 1360 m, für den ein Schüler der 1. Primarklasse (inklusive Busfahrt und Wartezeit beim Bus) ca. 30 bis 37 Minuten benötigt, ist zumutbar (E. 7.1 f.). Eine Mittagspause von 12 bis 16 Minuten ist eindeutig zu kurz (E. 7.4). Den Schülern kann zugemutet werden, jeweils zum Schulbeginn und nach Schulschluss den Schulweg selbständig zu Fuss und mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen. Haben sie indes am Nachmittag Unterricht, so ist die ihnen zur Verfügung stehende Mittagspause zu kurz (E. 8). Dass die Beschwerdegegnerin die Zumutbarkeit des Schulwegs anders einschätzte als in den letzten 15 Jahren, ist sachlich begründet (E. 9). Ein Taxitransport ist erlaubt, sofern die für einen Schülertransport geltenden Rechtsvorschriften insbesondere bezüglich Sicherheit eingehalten werden (E. 10.1). Teilweise Gutheissung

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2011.00395 Urteil der 4. Kammer vom 21. Dezember 2011 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Abteilungspräsident Lukas Widmer, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiberin Alexandra Altherr Müller. In Sachen 1.1 A, 1.2 B, 2.1 U, 2.2 V, 3.1 X, 3.2 Y, alle vertreten durch RA L, Beschwerdeführende, gegen Stadt Dübendorf, vertreten durch die Primarschulpflege Dübendorf, diese vertreten durch RA M, Beschwerdegegnerin, betreffend Schulweg mit öffentlichen Verkehrsmitteln, hat sich ergeben: I. A. Mit Rundbrief vom 6. April 2010 teilte die Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf den Eltern der Schülerinnen und Schüler aus dem Quartier Stettbach mit, der bis anhin bestehende Schulbusbetrieb für die Kindergartenschüler und die Primarschüler der 1. Klasse zum Schulhaus Högler werde auf Ende des Schuljahres 2009/2010 eingestellt. B. Hiergegen erhob Rechtsanwalt N in eigenem Namen sowie als Vertreter mehrerer Eltern – darunter auch A, B, U, V, X und Y –

Einsprache bei der Primarschulpflege Dübendorf. A sind die Eltern von C, der im Zeitpunkt der Einsprache noch in die 1. Primarklasse der Primarschule Högler ging. U und V sind die Eltern von W, der im Zeitpunkt der Einsprache das zweite Kindergartenjahr besuchte; dasselbe galt für Z, den Sohn von X und Y. Die Primarschulpflege hiess die Einsprache mit Beschluss vom 18. Mai 2010 teilweise gut und beantragte der Geschäftsleitung, geeignete Massnahmen für die Kindergartenkinder des Gebietes Quartierkern Stettbach, Rifacher und Böszelg zu prüfen und festzulegen. In Bezug auf die Primarschüler und die ausserhalb dieses Bereiches wohnenden Kinder wurde die Einsprache abgewiesen. II. A. Dagegen liessen A und B in eigenem Namen sowie in Vertretung weiterer Personen – darunter U, V, X und Y – Rekurs an den Bezirksrat Uster erheben. Sie beantragten, auch die Kinder der 1. Primarklasse mit dem Schulbus zu befördern. In der Folge fragte der Bezirksrat Uster beim Rechtsvertreter N nach, ob als Beschwerdeführende nur A und B anzusehen seien, weil nur für diese Personen eine Vollmacht eingereicht worden sei. Daraufhin reichte der Rechtsvertreter die Vollmachten der weiteren im Einspracheverfahren beteiligten Eltern ein, wobei bezüglich eines Elternteils die Adresse fehlte. Im Rahmen eines erneuten Telefongesprächs wies der Bezirksrat Uster den Rechtsvertreter darauf hin, dass es keine Sammelklagen gebe und für die Rekurslegitimation ein virtuelles Betroffensein nicht ausreiche. Zwar sei das Schreiben der Schule bezüglich der Einstellung des Schulbusses an alle Eltern mit Schulkindern versandt worden, dennoch sei nur derjenige aktivlegitimiert, dessen Kind vom Schulbusentscheid betroffen sei. Wenn er (der Rechtsvertreter) neben der Familie A-B andere Eltern, die vom Entscheid betroffen seien, vertrete, so bräuchten sie deren Vollmachten und Adressen. Diese Eltern müssten sich aber auch im Klaren sein, dass sie im Falle des Unterliegens kostenpflichtig würden. Daraufhin erklärte der Rechtsvertreter, dass er nur namens der Familie A-B Rekurs erhebe. Der Bezirksrat Uster wies den Rekurs mit Beschluss vom 16. August 2010 ab. B. A und B liessen gegen den Beschluss des Bezirksamts Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben. Sie beantragten im Wesentlichen die Aufhebung der Beschlüsse des Bezirksamts Uster und der Primarschulpflege Dübendorf unter Entschädigungsfolge. Die Gemeinde sei zu verpflichten, den ordentlichen, bisherigen Schulbustransport nach Stettbach für den Erstklässler C bis zum Abschluss der 1. Primarklasse wiederherzustellen. Eventualiter sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Schliesslich beantragten sie die Feststellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht kam mit Entscheid vom 24. November 2010 zum Schluss, der Bezirksrat Uster habe den verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch von A und B verletzt, indem er Augenscheine durchgeführt habe, zu welchen die Parteien ohne Notwendigkeit nicht eingeladen worden seien. Weil überdies auch die Frage, wie lange C für den Schulweg benötigt, der Abklärung bedurfte, hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut und wies die Angelegenheit zwecks Abklärung des umstrittenen Sachverhalts unter Wahrung des rechtlichen Gehörs und zu neuer Entscheidfindung über die Zumutbarkeit des gesamten Schulwegs an den Bezirksrat zurück (VB.2010.00476 [nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht]). C. In der Folge vervollständigte der Bezirksrat seine Sachverhaltsabklärungen und führte erneut einen Augenschein durch, diesmal im Beisein der Parteien. Mit Beschluss vom 18. Mai 2011 wies er den Rekurs ab, soweit er darauf eintrat. III. A, B, U, V, X und Y liessen mit Beschwerde vom 19. Juni 2011 an das Verwaltungsgericht gelangen und Folgendes beantragen: "1. Der Beschluss des Bezirksamtes Uster vom 18. Mai 2011 [...] und der Beschluss der Primarschulpflege Dübendorf vom 18. Mai 2010 [...] seien aufzuheben; die Einsprache, der Rekurs sowie die

Beschwerde an das Verwaltungsgericht seien gutzuheissen und die Beschwerdegegnerinnen seien zu verpflichten, den ordentlichen, bisherigen Schulbustransport für C, W und Z bis zum Abschluss der ersten Klasse wiederherzustellen; eventualiter sei die Sache an die Vorinstanzen zurückzuweisen. 2. Eventualiter seien die Beschwerdegegnerinnen zu verpflichten, anstelle des ordentlichen Schulbustransportes den aktuellen Taxitransport weiterzuführen. 3. Es sei festzustellen, dass C, W und Z auch in der zweiten Klasse Anspruch auf einen Schulbustransport in das Schulhaus Högler haben. 4. In prozessualer Hinsicht sei ein allfälliges Gesuch der Beschwerdegegner um Entzug der aufschiebenden Wirkung abzuweisen. 5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegner bzw. der Vorinstanzen, sowohl für das gerichtliche Verfahren, als auch für die vorinstanzlichen Verfahren." Der Bezirksrat Uster liess sich am 23./24 Juni 2011 vernehmen. Er verwies auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses. In Bezug auf U, V, X und Y sei auf die Beschwerde mangels Aktivlegitimation nicht einzutreten. Am 19. September 2011 liess die Stadt Dübendorf, vertreten durch die Primarschulpflege Dübendorf, die Beschwerdeantwort einreichen. Sie beantragte unter Entschädigungsfolge die Abweisung der Beschwerde von A und B, soweit darauf einzutreten sei. In Bezug auf die übrigen Beschwerdeführenden beantragte sie Nichteintreten. Überdies sei im Rahmen vorsorglicher Massnahmen festzustellen, dass während der Dauer des Verfahrens kein Anspruch auf einen Schülertransport bestehe. Schliesslich sei einem Rechtsmittel gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Die Beschwerdeführenden äusserten sich am 7. Oktober 2011 zum Gesuch um vorsorgliche Massnahmen bzw. Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Mit Präsidialverfügung vom 24. Oktober 2011 wurde das Gesuch der Gemeinde abgewiesen. Am 1. November 2011 nahmen die Beschwerdeführenden vor allem zur Beschwerdeantwort im Übrigen Stellung. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit gemäss § 70 in Verbindung mit § 5Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. Rekursentscheide des Bezirksrats betreffend Anordnungen der Schulpflege können grundsätzlich beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden (§ 75Abs. 2 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 [LS 412.100] und § 41Abs. 1 in Verbindung mit § 19Abs. 1 lit. a VRG sowie § 152 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [GG, LS 131.1]). Streitigkeiten betreffend den Schulweg fallen nicht unter eine der in den §§ 42 ff. VRG genannten Ausnahmen, weshalb das Verwaltungsgericht zuständig ist. 2. Umstritten ist, ob die Beschwerdeführenden zur vorliegenden Beschwerde legitimiert sind. 2.1 Die Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass C seit dem 22. August 2011 die 2. Primarklasse besuche. Das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden 1 bezüglich der Wiederherstellung des Schulbustransportes bis zum Abschluss der 1. Klasse fehle deshalb, weshalb auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten sei. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 hätten nicht am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie hätten zwar Einsprache gegen die Aufhebung des Schulbusbetriebs erhoben, welche in Bezug auf die Kindergartenkinder gutgeheissen worden sei. Zum Rekursverfahren vor dem Bezirksrat seien die Beschwerdeführenden 2 und 3 jedoch aus Eigenverschulden nicht zugelassen worden. Überdies seien die Schulwege von W und Z bis anhin nicht Gegenstand des Verfahrens gewesen. Eine erfolgreiche Beschwerde hätte somit keinen materiellen Nutzen für die Beschwerdeführenden 2 und 3, ein schutzwürdiges Interesse sei daher nicht vorhanden. Schliesslich seien sie in Bezug auf die Zumutbarkeit des Schulwegs für C auch nicht stärker als beliebige Dritte oder die Allgemeinheit betroffen. Die

Beschwerdeführenden 2 und 3 begründen ihre Legitimation damit, dass W und Z bis anhin den Kindergarten besucht hätten und damit von der Anordnung, den Schulbusbetrieb für die Erstklässler aufzuheben, bisher nicht betroffen gewesen seien. Sie seien überdies gar nicht zum Rekursverfahren vor dem Bezirksrat zugelassen worden, obwohl sie das versucht hätten. Entsprechend hätten sie auch nicht am darauffolgenden, ersten Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht teilnehmen können und hätten sie den Rekursentscheid in Rechtskraft erwachsen lassen müssen. Da W und Z nun aber die 1. Primarklasse besuchen würden, seien sie durch den Rekursentscheid beschwert.

2.2 Beim Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf handelt es sich um eine Allgemeinverfügung. Als solche gelten Anordnungen, die nicht individuell-konkret, sondern generell-konkret sind, das heisst zwar einen spezifischen Sachverhalt regeln, sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Adressatenkreis richten (BGE 125 I 313 E. 2a mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 923; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 28 N. 50 ff.). Der Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf regelt einen bestimmten Sachverhalt, namentlich den Anspruch auf Schulbustransport für Schüler der 1. Primarklasse (ursprünglich auch der Kindergärtler) vom Quartier Stettbach bis zum Schulhaus Högler. Er richtet sich überdies an einen grösseren Adressatenkreis. Dieser ist insofern offen, als er sich nicht nur an die im Zeitpunkt des Beschlusses betroffenen Kinder (bzw. deren Eltern) richtet, sondern auch an solche, die erst künftig das entsprechende Schulalter erreichen und dann im Quartier Stettbach wohnen werden.

2.3 Die Allgemeinverfügung ist eine Rechtsform zwischen Erlass und Einzelverfügung . Die Anfechtbarkeit wird kontrovers diskutiert, insbesondere bezüglich des Zeitpunkts der Anfechtbarkeit und des Kreises der Legitimierten (Ulrich Zimmerli/Walter Kälin/Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 43; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 30 N. 60).

2.3.1 Einzelverfügungen können nur unmittelbar nach ihrem Erlass angefochten werden. Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG (letztere Bestimmung gelangt auch beim Gemeinderekurs gemäss § 152 GG zur Anwendung) ist zur Anfechtung berechtigt, wer durch eine Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Das schutzwürdige Interesse besteht im materiellen Nutzen, den das erfolgreiche Rechtsmittel den Beschwerdeführenden eintragen würde, oder in der Abwendung eines Nachteils, den der Entscheid für sie zur Folge hätte (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 21). Es braucht kein rechtlich geschütztes Interesse zu sein; ein tatsächliches genügt (Bundesrat, 22. Oktober 1985, ZBl 87/1986 S. 237 E. 3a). Die Beschwerdeführenden müssen stärker als die Allgemeinheit betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswert nahen Beziehung zur Streitsache stehen; ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt nicht zur Beschwerde (vgl. BGE 135 II 172 E. 2.1, 130 II 514 E. 1, 136 II 281 E. 2.2; VGr, 20. Mai 2009, VB.2008.00576, E. 3; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 21). Ferner müssen die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Entscheid formell beschwert sein, das heisst sie müssen am bisherigen Verfahren teilgenommen oder ohne eigenes Verschulden keine Möglichkeit zur Teilnahme gehabt haben, etwa weil ihnen zu Unrecht die Parteistellung versagt wurde oder erst der angefochtene Entscheid die Parteistellung begründet hat (Bernhard Waldmann, Basler Kommentar, 2011, Art. 89 BGG N. 9; vgl. auch BGE 135 II 172 E. 2.2.1). Das schutzwürdige Interesse muss schliesslich

aktuell sein. Vom Erfordernis des aktuellen Interesses kann abgesehen werden, wenn sich die aufgeworfene Frage jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Bedingungen wieder stellen könnte, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 25; BGE 135 II 430 E. 2.2).

2.3.2 Erlasse (ausgenommen die Kantonsverfassung und kantonalen Gesetze) können hingegen sowohl unmittelbar nach ihrem Erlass abstrakt – das heisst losgelöst von einem bestimmten Rechtsanwendungsakt – als auch später vorfrageweise – das heisst im konkreten Einzelfall – auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden (vgl. § 19Abs. 1 lit. d VRG [in der seit dem 1. Juli 2010 gültigen Fassung], § 152 GG). Bei der abstrakten Normenkontrolle ist den Legitimationsanforderungen Genüge getan, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen werden könnten. Es genügt demnach eine bloss virtuelle Betroffenheit (BGE 135 II 243 E. 1.2, 133 I 206 E. 2.1; VGr, 14. Dezember 2010, VB.2010.00572, E. 3.1, und 30. Juni 2010, VB.2010.00291, E. 1.4.3 [Letzteres nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht]; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 26; Simon Trippel, Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs im Kanton Zürich, Zürich 1988, S. 128 ff.; Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2005).

2.3.3 Die Allgemeinverfügung wird teilweise wie ein Erlass, teilweise wie eine Verfügung behandelt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 924; Zimmerli/Kälin/Kiener, S. 43). Ist der Adressatenkreis bestimmt oder bestimmbar und kann die Allgemeinverfügung ohne konkretisierende Anordnung einer Behörde angewendet und vollzogen werden, so bildet sie ein der Einzelverfügung gleichgestelltes direktes Anfechtungsobjekt (zum Ganzen BGE 125 I 313 E. 2b; Häfelin/Haller/Uhlmann, Rz. 930 ff.). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und herrschenden Lehre können Allgemeinverfügungen aber auch noch zu einem späteren Zeitpunkt auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden, wenn der Kreis der Adressaten offen ist und diese durch den Erlass der Allgemeinverfügung nur virtuell berührt sind. Dies wird damit begründet, dass es den virtuell betroffenen Personen in der Regel nicht zumutbar ist, eine Allgemeinverfügung schon bei ihrem Erlass anzufechten, weil sie deren Tragweite meist noch nicht erfassen können. Ergeht daher in Anwendung der Allgemeinverfügung eine Verfügung im Einzelfall (wie beispielsweise eine gestützt auf eine Verkehrsanordnung ergangene Bussenverfügung), muss im Rahmen der Anfechtung dieser Einzelverfügung auch noch vorfrageweise die Allgemeinverfügung auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden können, wenn die unmittelbare Anfechtung nicht möglich oder nicht zumutbar war (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 30 N. 60; Häfelin/Haller/Uhlmann, Rz. 930). Aufgrund der Möglichkeit, die Rechtmässigkeit einer Allgemeinverfügung auch noch im konkreten Einzelfall zu überprüfen, spricht sich ein Teil der Lehre dafür aus, die Legitimation zur direkten Anfechtung von Allgemeinverfügungen den Spezialadressaten (beispielsweise den Anwohnern einer von einer Verkehrsbeschränkung betroffenen Strasse) vorzubehalten und die Normaladressaten bzw. nur virtuell Betroffenen davon auszunehmen (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 30 N. 60; Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 705; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 49 N. 45; Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984, S. 433 ff., 453; Tobias Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 154 [hier

allerdings mit dem Argument, die abstrakte Anfechtbarkeit von Allgemeinverfügungen könne aus den gleichen Gründen wie diejenige von Rechtssätzen ausgeschlossen werden; die abstrakte Normenkontrolle ist allerdings nunmehr nur noch in Bezug auf die Kantonsverfassung und die kantonalen Gesetze ausgeschlossen]). 2.4 In Bezug auf den vorliegenden Fall ist die Zuweisung der Beschwerdeführenden zu den verschiedenen Adressatenkategorien nicht ganz einfach. Die Beschwerdeführenden 1 waren als Eltern von C, dessen Schulweg vom Quartier Stettbach ins Schulhaus Högler führt, unbestritten Spezialadressaten, da sie unmittelbar durch den Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen waren. Die Praxis gestattet nämlich sorgeberechtigten Eltern, in Volksschulfragen für das Kind Rechtsmittel zu ergreifen (VGr, 24. August 2005, VB.2005.00275, E. 6.1 f.; vgl. Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern etc. 2003, S. 699 f.; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 13). Die Beschwerdeführenden 1 haben am bisherigen Verfahren teilgenommen und sind damit formell beschwert. C besucht aber nunmehr die 2. Primarklasse. Der Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf regelte die Abschaffung des bis dahin bestehenden Schulbustransports für Kindergärtler und Schüler der 1. Primarklasse (wobei der Entscheid in Bezug auf die Kindergartenschüler aufgehoben wurde). Entsprechend war ein allfälliger Schulbustransport für Schüler der 2. Klasse nicht Gegenstand des bisherigen Verfahrens. Aus diesem Grund kann auf Beschwerdeantrag 3 nicht eingetreten werden (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19–28 N. 86 ff.). Zu Recht macht die Beschwerdegegnerin deshalb geltend, das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden 1 sei nicht mehr aktuell. Die Kinder der Beschwerdeführenden 2 und 3 besuchten hingegen während des vorangehenden Verfahrens das zweite Kindergartenjahr. Der Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf, den Schulbusbetrieb für die Schüler der 1. Primarklasse abzuschaffen, hatte für sie damit noch keine unmittelbaren Konsequenzen. Sie standen dennoch in einer sehr nahen Beziehung zum Streitgegenstand, weil die Kinder mit mehr als nur einer minimalen Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit in die 1. Primarklasse gewechselt hätten. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 waren damit vom Beschluss der Primarschulpflege mehr als nur virtuell betroffen. Es kann aber dahingestellt bleiben, wie angesichts dieser komplexen Rechtslage die telefonische Auskunft des Bezirksrats gegenüber dem Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden in Bezug auf die Rekurslegitimation hätte verstanden werden müssen. Tatsache ist, dass der Bezirksrat in seinem Entscheid vom 16. August 2010 jedenfalls nicht explizit über die Legitimation der Beschwerdeführenden 2 und 3 entschieden hat. Den Beschwerdeführenden hätte es im Rahmen des nachfolgenden (ersten) Beschwerdeverfahrens vor Verwaltungsgericht offen gestanden, dies zu rügen. Das haben sie aber unterlassen. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 sind damit nicht zur Beschwerde legitimiert. 2.5 Es rechtfertigt sich hier aber dennoch, über die Sache zu entscheiden, nachdem ein Interesse an der Klärung der Frage besteht, ob der Schulweg vom Quartier Stettbach ins Schulhaus Högler unter Inanspruchnahme der öffentlichen Verkehrsmittel für Schüler der 1. Klasse zumutbar ist oder ob Anspruch auf einen Schulbustransport oder andere Massnahmen besteht. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 sind nämlich mittlerweile durch den Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf, den Schulbustransport für Schüler der 1. Primarklasse abzuschaffen, unmittelbar betroffen. Es wäre ihnen (sowie weiteren betroffenen Eltern) zwar unbenommen, bei Nichteintreten auf diese Beschwerde jederzeit der Primarschulpflege ein Gesuch um Einrichtung eines Schulbustransports zu stellen und mit diesem eine vorfrageweise Überprüfung des

Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf über die Abschaffung des Transportes zu verlangen. Indes könnte ein solches Gesuch für die Beschwerdeführenden 2 und 3 wohl nicht rechtzeitig entschieden werden und wäre ein solches Vorgehen – wie die Beschwerdeführenden zu Recht geltend machen – auch aus prozessökonomischer Sicht nicht sinnvoll. Auf die Beschwerde der Beschwerdeführenden 1 lässt sich entsprechend eintreten. 3. 3.1 Art. 19 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gewährleistet einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Aus der Garantie eines ausreichenden Unterrichts ergibt sich unter anderem ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg; der Schulbesuch muss faktisch möglich sein (vgl. BGr, 7. Mai 2007, 2P.276/2005, E. 3.1; VGr, 21. Januar 2009, VB.2008.00537, E. 3.1). Erweist sich ein Schulweg als unzumutbar, müssen staatliche Hilfeleistungen erbracht werden. Geht es um einen Schulweg von übermässiger Länge oder grosser Gefährlichkeit, können die Anforderungen des genügenden Grundschulunterrichtes grundsätzlich nur durch einen vom Staat zu bezahlenden, für die Eltern unentgeltlichen Transport sichergestellt werden. Infrage kommen beispielsweise Transport der Kinder mit einem Schulbus, Übernahme von Abonnementskosten bei Benützung des öffentlichen Verkehrs, entsprechende Schulhausein- und -zuteilung, Begleitdienst, Lotsendienst oder Fussgängerüberführungen bei gefährlichen Strassen (Bundesrat, 17. Februar 1999, VPB 64/2000 Nr. 56 E. 4; Regula Kägi-Diener in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 19 N. 39). Steht ein öffentliches Transportmittel zur Verfügung, genügt es in der Regel, wenn die Gemeinde die entsprechenden Billettkosten übernimmt und sich – soweit nötig – für einen Fahrplan einsetzt, der auf die Unterrichtszeiten Rücksicht nimmt (Plotke, S. 235; Regierungsrat, 15. Februar 1984, ZR 85/1986 Nr. 5 E. 2d). Die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel kann Kinder ab sechs Jahren (das heisst ab der 1. Primarklasse) zugemutet werden (vgl. Sándor Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBl 108/2007, S. 633 ff., 656). 3.2 Gemäss Lehre und Rechtsprechung richtet sich die Zumutbarkeit eines Schulwegs nach den konkreten Umständen im Einzelfall. Massgebend sind sowohl die Länge, Höhendifferenz und Gefährlichkeit des Schulwegs als auch der Entwicklungsstand und die Gesundheit des jeweils betroffenen Kindes (vgl. BGr, 27. März 2008, 2C_495/2007, E. 2.2, und 14. Oktober 2004, 2P.101/2004, E. 4.1 mit Hinweisen; Plotke, S. 226 ff.). Die relevanten Einflussfaktoren sind im Einzelfall und gesamthaft zu beurteilen; eine isolierte Betrachtung einzelner Faktoren ist nicht zulässig (vgl. VGr, 12. Februar 2009, VB.2008.00530, E. 2.4 und 4; vgl. auch Horváth, S. 648, 655 f.). 3.3 Zur Frage der zumutbaren Länge und Gefährlichkeit eines Schulweges besteht eine reichhaltige Praxis eidgenössischer sowie kantonaler Spruchbehörden (mit einer Übersicht Horváth, S. 633 ff.; ferner Plotke S. 229). 3.3.1 Als zumutbar bezüglich der Länge wurde erachtet: ein Schulweg von 3 bis 5 km Länge für Mittel- und Oberstufenschüler, nicht aber von 13 km Länge (Verwaltungsgericht, 25. März 1986, AGVE 1986, S. 143, E. 2c und 3a); ein Schulweg von viermal 2 km Länge und 100 m Höhendifferenz (30 Minuten Dauer) für eine Schülerin der 5. Klasse, nicht aber für ihren Bruder, der den Kindergarten besuchte, auch wenn dieser den Weg nur zweimal täglich bewältigen musste (Bildungs- und Kulturdepartement, 24. Januar 2006, LGVE 2006 III Nr. 12, E. 4.1); ein Schulweg von 1,7 km Länge (30 Minuten Dauer) mit geringfügiger Steigung für Primarschüler (Bundesrat, 1. Juli 1998, VPB 64/2000 Nr. 1 E. 4.1); ein ungefährlicher Schulweg von bis zu 1,6 km Länge für Kinder ab der 4. Primarklasse (Bildungs- und Kulturdepartement, 29. Januar

2004, LGVE 2004 III N. 16, E. 3.6). Für unzumutbar wurden befunden: ein viermal zurückzulegender Schulweg von ca. 1,6 km Länge und rund 75 m Höhendifferenz für Kindergartenschüler und Schüler der 1. bis 3. Primarklasse, zumutbar hingegen für einen Schüler der 5. Primarklasse (Bildungs- und Kulturdepartement, 11. April 2007, LGVE 2007 III Nr. 9, E. 4.2); ein Schulweg von 2,6 bis 3,5 km Länge für Kindergartenschüler (Regierungsrat, 21. Oktober 1997, EGV-SZ 1997, S. 164 ff., E. 3a/cc) ; ein Schulweg von 1,9 bis 3,7 km Länge auf einer schmalen Kantonsstrasse ohne Trottoir und einer Höhenlage von über 960 m.ü.M. für Kinder der 1. bis 5. Klasse (Verwaltungsgericht, 30. Mai 2001, AR GVP 2001, S. 46 f., E. 4a). Schliesslich wurde ein 1,2 bis 1,4 km langer Schulweg – bereits ohne zusätzliche Erschwernisse – als an der oberen Grenze dessen beurteilt, was für Kindergartenschüler noch als zumutbar einzustufen ist (VGr, 12. Februar 2009, VB.2008.00530, E. 4.1).

3.3.2 Bei der Beurteilung der Gefährlichkeit des Weges spielt das subjektive Empfinden eine erhebliche Rolle, was eine Objektivierung der Gefährlichkeit erschwert. Immerhin gelten Strassen ohne Gehsteig, insbesondere enge Durchgangsstrassen mit hohem Verkehrsaufkommen, Lastwagenverkehr oder unübersichtlichen Kurven, längere Partien durch einsame Wälder, das Fehlen von Fussgängerstreifen, Gehsteigen, Lichtsignalanlagen und dergleichen sowie das Risiko von Übergriffen auf einsamen und abgelegenen Strassenteilen als gefährlich (Plotke, S. 228 ff.; Verwaltungsgericht, 26. November 2003, AR GVP 2003, S. 83 ff., E. 2). Es darf in diesem Zusammenhang aber nicht vergessen werden, dass jegliche Teilnahme am Verkehr mit Gefahren verbunden ist. Ein Schulweg ist deshalb nie vollkommen ungefährlich. Massgebend für den Anspruch auf Schulbustransport ist damit nicht die Ungefährlichkeit des Schulwegs, sondern, ob einem Schüler die bestehenden Gefahren zumutbar sind, mit anderen Worten, ob eine übermässige Gefährlichkeit besteht. Wegen der Gefährlichkeit als unzumutbar wurden erachtet: ein teilweise sehr steiler Wanderweg von 2,5 km Länge mit einer Höhendifferenz von etwa 500 m, der weitgehend durch Waldgebiet führte, für Schüler der 1. und 3. Primarklasse (Bundesrat, 17. Februar 1999, VPB 64/2000 Nr. 56 E. 5.2); die Benützung einer Strasse mittels Fahrrades, auf der Radstreifen und Trottoir nur einseitig angelegt waren und das Kreuzen von Bussen, Autos und Fahrrädern gefährlich, wenn nicht unmöglich war, für Schüler ab der 4. Primarklasse (Bildungs- und Kulturdepartement, 29. Januar 2004, LGVE 2004 III N. 16 E. 3.6); ein Schulweg von 2,9 km mit einer Höhendifferenz von 260 m und der notwendigen Überquerung einer Kantonsstrasse ohne Fussgängerstreifen oder Verkehrsampel für eine Erstklässlerin, ebenso der (alternative) Schulweg über eine Dorfstrasse ohne jeden Gehsteig, die bergauf etwa 2 km durch den Wald führte (Verwaltungsgericht, 12. November 2002, PVG 2002 N. 1 E. 2b). Nicht zuzumuten war einem achtjährigen Schüler die selbständige Fahrt zur Schule von täglich gut zweieinhalb Stunden mit Bus und Bahn, wobei er zwei Mal an grösseren Bahnhöfen umzusteigen gehabt hätte (VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00591, E. 3.4). Schliesslich wurde ein Schulweg als gefährlich eingestuft, welcher auf einem rege benutzten Fuss- und Veloweg entlang einer Hauptstrasse mit hohem Verkehrsaufkommen führte und drei gefährliche Stellen (Ein- und Ausfahrt bei einer Tankstelle sowie bei einem Industrieareal und Querung einer Strasse in unmittelbarer Nähe eines Kreisels) aufwies (VGr, 12. Februar 2009, VB.2008.00530, E. 4.2). Hingegen wurde ein Schulweg, der die Überquerung einer Kantonsstrasse und von vier Autobahneinfahrten beinhaltete, nicht als übermässig gefährlich eingeschätzt, da alle Überquerungen mit einem Fussgängerstreifen und Lichtsignalanlagen ausgestattet waren und sich auf dem ganzen Weg ein Trottoir befand (Bundesrat, 1. Juli 1998, VPB 64/2000 Nr. 1, E. 4.2).

E. 4.1

§ 8Abs. 3 Satz 1 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (LS 412.101) statuiert einen Anspruch auf schulwegverkürzende bzw. -sichernde Massnahmen, wenn Schülerinnen oder Schüler ihren Schulweg aufgrund seiner Länge oder Gefährlichkeit nicht selbständig zurücklegen können. In einem solchen Fall ordnet die Schulpflege auf eigene Kosten geeignete Massnahmen an. Beim Entscheid, ob ein Schulweg für einen Schüler oder eine Schülerin zumutbar sei, verfügt die Schulpflege über einen gewissen Beurteilungsspielraum, weil es sich bei der Zumutbarkeit des Schulwegs um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 73 mit Hinweisen; vgl. auch VGr, 24. Februar 2010, VB.2009.00591, E. 3.2, und 5. November 2008, VB.2008.00363, E. 3.3.1Abs. 2). In diesem Rahmen ist es ihr grundsätzlich auch erlaubt, ein Reglement zu erlassen, welches Richtlinien enthält, anhand deren die Zumutbarkeit eines Schulwegs näher bestimmt wird. Indessen hat auch ein solches Reglement in jedem Fall den bundesverfassungsrechtlichen Mindeststandard von Art. 19 BV zu gewährleisten. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, prüft das Verwaltungsgericht grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition.

E. 4.2

Das Schulwegreglement der Primarschule Dübendorf nennt, in Übereinstimmung mit der genannten Rechtsprechung und Praxis, die für die Einschätzung der Zumutbarkeit eines Schulwegs massgeblichen Kriterien: die Person des Schülers oder Schülerin, die Art des Weges (Länge, Höhenunterschied, Beschaffenheit) und die Gefährlichkeit des Weges. Gemäss Ziff. 2.2 des Schulwegreglements gilt ein Schulweg von täglich viermal 1,5 km Länge ab dem Kindergarten als zumutbar, wenn keine zusätzlichen Erschwernisse hinzukommen. Ab einem Schulweg von über 1,5 km Länge pro Weg können die öffentlichen Verkehrsmittel benutzt werden, wobei die Primarschule die Abonnementkosten Ende Schuljahr rückerstattet. Stehen keine öffentlichen Verkehrsmittel zur Verfügung, organisiert die Primarschule einen Schülertransport oder eine Begleitung.

E. 4.3

Die Beschwerdeführenden rügen, die Bemerkung im Schulwegreglement unter Ziff. 2.3, wonach "[f]ür das ganze Stadtgebiet Dübendorf [...] allein aufgrund der Strassen- und der Strassenverkehrssituation keinen Schülertransport für den Schulweg abgeleitet werden" könne, sei dahingehend zu verstehen, dass die Gefährlichkeit eines Schulwegs nicht mehr überprüft werden müsse, sofern die Schulwegdistanz 1,5 km unterschreite. Das scheint abwegig, kann aber offen bleiben, nachdem die Beschwerdegegnerin wie auch die Vorinstanz die Gefährlichkeit des Schulwegs geprüft haben. Schliesslich ist festzuhalten, dass das Schulwegreglement nicht ausführt, die Existenz öffentlicher Transportmittel führe per se zu einem zumutbaren Schulweg.

E. 4.4

Nachdem der direkte Schulweg vom Quartier Stettbach ins Schulhaus Högler ca. 1,9 km beträgt, ist unbestritten, dass die dort wohnenden Erstklässler Anspruch auf Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel haben. Umstritten ist vorliegend, ob der Schulweg für Erstklässler auch bei Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel unzumutbar ist und deshalb Anspruch auf einen Schulbustransport ins Schulhaus Hölger oder auf andere Massnahmen besteht.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil der Bezirksrat ihrem Antrag, ein Gutachten über die Zumutbarkeit des infrage stehenden Schulwegs einzuholen, nicht stattgab.

E. 5.2

Vorweg ist festzuhalten, dass sich der Bezirksrat eingehend mit der Zumutbarkeit des umstrittenen Schulwegs und auch mit der Gefährlichkeit des Bahnhofs Stettbach auseinandergesetzt hat. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern hier die Vorinstanz noch weitere Abklärungen hätte treffen sollen. Auch ein erneuter Augenschein ist nicht notwendig, nachdem die Beschwerdeführenden nicht die im Protokoll festgehaltenen Tatsachen bestreiten, sondern lediglich die verwendeten Formulierungen bemängeln ("schönfärberische Worte"). Auf die an einem ordnungsgemäss durchgeführten Augenschein gewonnenen Erkenntnisse der Örtlichkeiten darf sich auch die Rechtsmittelinstanz abstützen (Közl/Bosshart/Röhl, § 7 N. 45). Bezüglich des Verzichts auf das Einholen eines Gutachtens ist darauf hinzuweisen, dass die Vorinstanz – wie auch das Verwaltungsgericht – genügend Sachkenntnis besitzen, um über die Zumutbarkeit eines Schulwegs zu entscheiden, zumal es sich dabei um eine Rechtsfrage handelt. Welche Gefahren auf dem Schulweg bestehen, haben die Beschwerdeführenden in ausreichender Detailliertheit vorgebracht und wurde durch die Vorinstanz auch nicht verkannt. Die Rechtsfrage, ob der Schulweg in seiner Gesamtheit einem Erstklässler zugemutet werden kann, hat die zuständige Behörde bzw. das Gericht zu entscheiden. Die Vorinstanz durfte damit auf das Einholen eines Gutachtens zur Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs verzichten, ohne das rechtliche Gehör der Beschwerdeführenden zu verletzen, auch wenn sie die antizipierte Beweiswürdigung mit einer etwas widersprüchlichen Erklärung vorgenommen hat (im Unterschied dazu prüfte die Vorinstanz zu Recht, ob der Schulweg für [Durchschnitts-]Erstklässler zumutbar ist, und wies sie darauf hin, dass die Beschwerdeführenden 1 nicht dargetan hätten, dass C einen von einem Durchschnitts-Erstklässler abweichenden Entwicklungsstand aufweise). Auch im vorliegenden Verfahren kann aus den gleichen Gründen auf das Einholen eines Gutachtens verzichtet werden.

E. 6.1

Der Schulweg von C beginnt an der Böszelgstrasse. Die Böszelgstrasse ist 2,5 bis 3 m eng und hat keine Trottoirs oder Längsstreifen. Das Verkehrsaufkommen ist indes gering und die Enge des Quartiers verhindert ein unangemessenes Fahren von Autos oder Velos weitgehend. Während des Augenscheins, der am 4. Februar 2011 stattfand (Beginn um 7:30 Uhr), fuhr kein Auto auf der Böszelgstrasse und kam den Beteiligten nur ein Velofahrer entgegen. Die Vorinstanz führt aus, dass es zwar Hauszufahrten gebe, die auf die Böszelgstrasse führten. Wenn C aber auf der linken Strassenseite gehe, habe er nur gerade eine einzige Hauszufahrt zu passieren. Wenn beachtet werde, dass Automobilisten, die wegfahren wollten, wegen der Enge der Böszelgstrasse und der schlechten Einsehbarkeit in Bezug auf herannahende Fahrzeuge auf der Böszelgstrasse nur sehr langsam aus der Hauszufahrt fahren könnten, sei es für einen Erstklässler ohne weiteres möglich, das Herausfahren eines Fahrzeuges frühzeitig zu erkennen und richtig zu reagieren, nämlich zu warten. Das Gefahrenpotential der Hauszufahrt sei daher als gering einzustufen. Dieser Einschätzung kann zugestimmt werden. Hält sich ein Kind auf der linken Seite der Böszelgstrasse, befindet es sich nicht im Manövrierebereich der Ausfahrten auf der rechten Seite. Wie die Vorinstanz überdies festhält, könnten die Landwirtschaftsfahrzeuge mit

grossen Auslegern, Mährescher, grosse Kornerntemaschinen und Milchtankwagen, die diese Strecke benutzen würden, wegen der Enge der Strasse nicht schnell fahren und seien diese von weitem hör- und sichtbar. Zu Recht kommt sie zum Schluss, ein rechtzeitiges Ausweichen sei damit möglich. Die Strasse ist überdies genügend beleuchtet. Die Gefährlichkeit der Böszelgstrasse ist nach dem Gesagten nicht als übermässig einzuschätzen.

E. 6.2

In Bezug auf den Einmündungsbereich Böszelgstrasse/Stettbachstrasse ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass der Einmündungsbereich offen und übersichtlich erscheint. Überdies kann noch vor der Einmündung der Böszelgstrasse in die Stettbachstrasse ein von der Strasse abgetrennter Kies-Fussweg (linksseitig) benutzt werden. Ein Kind muss damit nicht den Einmündungsbereich Böszelgstrasse/Stettbachstrasse betreten und befindet sich nicht im Manövrierebereich der dort ein- bzw. ausparkenden Fahrzeuge.

E. 6.3

Der Schulweg führt weiter vom Kies-Fussweg über ein Trottoir an der Stettbachstrasse bis zur Sagentobelbachstrasse, die auf der Höhe des "Milchhüsli" in die Stettbachstrasse einmündet. Um vom Kiesweg zum Trottoir zu gelangen, muss – gemäss Angaben der Beschwerdeführenden – eine Tiefgaragenausfahrt einer Siedlung mit vier Wohnhäusern überquert werden. Auch hier ist der Strassenbereich aber sehr offen und übersichtlich und scheint die Gefahr eines Unfalls gering. Die Schüler, die mit dem Schulbus bzw. Taxi in die Schule transportiert werden, werden jeweils beim Milchhüsli abgeholt. Den Weg bis zum Milchhüsli mussten die Erstklässler somit auch in den letzten 15 Jahren alleine bewältigen können.

E. 6.4

Die Sagentobelbachstrasse ist mit einem Fahrverbot für Motorfahrzeuge versehen. Sie ist ca. 4 m breit, ohne Trottoir. Sie ist überdies beleuchtet und wird im Winter geräumt. Wie dem vorinstanzlichen Entscheid und den Akten zu entnehmen ist, handelt es sich bei der Sagentobelbachstrasse um eine gerade, übersichtliche Strasse, die so breit ist, dass Velofahrer und Fussgänger genügend Platz nebeneinander haben. Während des Augenscheins waren drei Velofahrer und drei Fussgänger (eine Einzelperson sowie ein Vater mit einem Kind) unterwegs. Diese Strasse scheint damit nicht übermässig frequentiert zu sein. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, den Sagentobelbachweg zu benutzen. Dieser Feldweg ist nicht beleuchtet und wird im Winter auch nicht geräumt. Ausser einer kurzen Zeit während der Wintermonate kann er aber genutzt werden.

E. 6.5

Die Sagentobelbachstrasse mündet in die Zürichstrasse ein, eine stark befahrene Kantonstrasse. Der Einmündungsbereich besteht aus einem breiten Trottoir (Fussgänger-/Veloweg) gegenüber dem Bahnhof Stettbach. Linksseitig befindet sich ein Veloparkplatz. Ein ungesicherter Fussgängerstreifen führt von hier zum hinteren Ende des Busbahnhofes. Ein Übergang mit Lichtsignal befindet sich etwa 140 m entfernt auf der linken Seite. Mittels Knopfdrucks schaltet dieses Lichtsignal nach zehn Sekunden auf "grün". Von dieser Seite gelangt man direkt zum vorgelagerten Busbahnhof am Bahnhof Stettbach. Der Sagentobelbachweg führt direkt an diesen gesicherten Fussgängerstreifen heran. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die Gefahr bestehe, dass ein Kind den direkten Weg von der Sagentobelbachstrasse zum Busbahnhof und damit den

ungesicherten Fussgängerstreifen wählen könnte. Kinder würden nämlich stets dazu neigen – auch wenn sie korrekt angeleitet worden seien –, den direkten Weg zu einem Ziel zu nehmen. Der Vorinstanz kann insofern zugestimmt werden, als sie ausführt, dass es Sache der Eltern ist, den Schulweg mit ihren Kindern einzuüben und sie über allfällige Gefahren zu instruieren. Wird genügend Zeit für den Schulweg eingeplant und muss sich ein Kind deshalb nicht übermässig beeilen, um einen Bus rechtzeitig erreichen zu können, kann es auch einem Schüler der ersten Primarklasse zugemutet werden, den etwas längeren Weg über den gesicherten Fussgängerstreifen zu wählen.

E. 6.6

Der Schulweg führt weiter über den gesicherten Fussgängerstreifen über ein Trottoir zum Busbahnhof. Beim Bahnhof Stettbach handelt es sich um einen der grössten Bahnhöfe der Schweiz (vgl. Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich vom 28. Mai 2008, GR-Nr. 2008/232, www.gemeinderat-zuerich.ch). Der Bahnhof ist indes sehr grosszügig gestaltet und übersichtlich. Der Busbahnhof ist überdies vorgelagert. Bei Benutzung eines Buses kommt ein Kind damit nicht direkt mit dem weitaus grössten Teil des Pendlerstroms, der sich auf die S-Bahn konzentriert, und auch nicht mit dem Kiss and Ride-Parkplatz in Berührung. Vor dem Umbau des Bahnhofs mussten Tramgleise überquert werden, um zu den Bussen zu gelangen. Das ist nun nicht mehr erforderlich. Die Beschwerdeführenden bemängeln, dass es im Wartebereich der Busse keine Abschränkungen zu den Tramgleisen gibt. Wie die Vorinstanz festgehalten hat, dürfen die Trams im Bereich des Busbahnhofs nur im Schritttempo fahren und wissen die geschulten Tramchauffeure, dass im Haltestellenbereich immer mit unaufmerksamen Passanten zu rechnen ist und sie entsprechend aufmerksam sein müssen. Der Busperron ist überdies sehr breit, womit die Gefahr, auf die Tramgleise zu treten, eher gering ist. In Berücksichtigung dieser Umstände erscheint hier der Wartebereich der Busse nicht übermässig gefährlich.

E. 6.7

Beim Busbahnhof gibt es vier Haltestellen-Buchten. Zur Haltestelle Wasserfurren fahren nur die Busse 743 und 744. Diese Busse fahren beide von der Bucht Nr. 3 ab (mit C gekennzeichnet). Ab der Bucht Nr. 1 (mit A gekennzeichnet) fährt überdies der Bus 752 bis zur Haltestelle Breitibach. Es kann einem Schüler der 1. Klasse zugemutet werden, jeweils den Bus von der gleichen Bucht zu nehmen, auch wenn er noch nicht lesen kann. Überdies kann ein Kind, wenn es unsicher ist, ob es in den richtigen Bus gestiegen ist, den Buschauffeur fragen. Die Benutzung eines Buses kann Kindern ab sechs Jahren grundsätzlich zugemutet werden (vgl. dazu die durch Hörvath, S. 656 wiedergegebene Expertenbefragung). Zu beachten ist aber, dass das Kind immer an der gleichen Stelle einsteigen und auch an der gleichen Haltestelle aussteigen können muss. Variationen von verschiedenen Ein- und Aussteigehaltestellen können einem Schüler der 1. Klasse noch nicht zugemutet werden. Entsprechend ist es für einen Erstklässler vorliegend nicht zumutbar, entscheiden zu müssen, den Bus von der Bucht Nr. 1 nur bis zur Haltestelle Breitibach oder von der Bucht Nr. 3 bis zur Haltestelle Wasserfurren zu nehmen. Der Schulweg ist damit auf die Variante der Busfahrt von der Bucht Nr. 3 bis zur Haltestelle Wasserfurren – was, wie noch zu zeigen ist, die sicherste Schulwegvariante darstellt (unten 6.9) – zu beschränken.

E. 6.8

Alternativ besteht die Möglichkeit, von der Sagentobelbachstrasse aus nach 170 m in die Auenstrasse einzubiegen. Die Strasse ist auch mit einem Fahrverbot für Autos und Motorräder belegt. Nach etwa 60 m müsste in die Hoffnungstrasse eingebogen werden, wo der Schulweg auf einem mit Büschen von der Strasse abgetrennten Trottoir 100 m in Richtung Zürichstrasse führt. Bis zur Bushaltestelle Hoffnung sind es weitere 130 m auf einen Fussgänger-/Veloweg entlang der Zürichstrasse. Allerdings fahren von der Haltestelle Hoffnung nicht nur die Busse 743 und 744 und halten diese nicht wie beim Bahnhof Stettbach an einem speziell markierten Ort, so dass es für einen Erstklässler schwer erkenntlich ist, welchen Bus er nehmen muss. Im Unterschied zum Bahnhof Stettbach, wo es sich um eine Endstation handelt, besteht wohl auch kaum genügend Zeit, um den Buschauffeur nach dem richtigen Weg zu fragen. Diese Schulwegvariante erscheint damit ungeeignet für einen Schüler der 1. Klasse.

E. 6.9

Von der Haltestelle Stettbach fahren die Busse 743 und 744 in ca. vier Minuten zur Haltestelle Wasserfurren. Die Schulwegvariante über die Haltestelle Wasserfurren statt über die Haltestelle Breitibach wurde während des Augenscheins geprüft. Wie dem Protokoll des Augenscheins zu entnehmen ist, kann der von der Schulpflege empfohlene Weg von der Haltestelle Breitibach über den Durchgang Zürichstrasse 67 und 69 zum Schulhaus Högler nicht benutzt werden, weil ein einzelrichterliches Verbot Unberechtigten den Durchgang und die Begehung des dortigen Privatgrundstücks untersagt. Der Schulweg über die Haltestelle Wasserfurren stellt überdies die ungefährlichste Variante dar, weil der ungesicherte Strassenübergang über die Wasserfurrenstrasse bzw. auf dem Rückweg über den Neuweg und der Weg entlang des engen und alten Trottoirs an der Zürichstrasse bis zur Haltestelle Breitibach vermieden wird. Ein Trottoir führt von der Haltestelle Wasserfurren direkt vor das Schulhaus. Beim Rückweg ist eine Fussgängerunterführung an der Kreuzung Höglerstrasse/Wasserfurrenstrasse zu nehmen, welche auf die Strassenseite führt, auf der der Bus Richtung Bahnhof Stettbach fährt.

E. 6.10

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der hier in Frage stehende Schulweg zwar komplex und auch nicht vollkommen ungefährlich ist, er sich aber noch in den Grenzen des für einen Schüler der 1. Klasse Zumutbaren bewegt.

E. 7.1

Bezüglich der Distanzen ist folgendes festzuhalten: der Weg vom Haus, in welchem C wohnt, zum Kies-Fussweg beträgt 130 m. Von dort bis zur Sagentobelbachstrasse beträgt die Wegstrecke 170 m, vom Milchhüsli bis zur Zürichstrasse 275 m, von dort bis zum Lichtsignal 140 m und vom Lichtsignal bis zu den Bussen etwa weitere 70 m. Die Distanz bis zum Bahnhof Stettbach beträgt für C damit 785 m. Für W und Z ist der Schulweg noch länger (etwa 885 m für W und etwa 1145 m für Z). Der Weg von der Haltestelle Wasserfurren bis zum Schulhaus Högler beträgt etwa weitere 215 m. Der gesamte zu Fuss zu bewältigende Schulweg von C beträgt somit 1'000 m (der von W ca. 1'100 m und der von Z ca. 1'360 m). Diese Distanzen sind, in Berücksichtigung der obengenannten Praxis, zumutbar (oben 3.3.1).

E. 7.2

Bezüglich der Dauer des Schulwegs gehen die Beschwerdeführenden von einer Gehgeschwindigkeit von ca. 3 km/h aus. Ab der Mittelstufe kann etwa eine

Gehgeschwindigkeit von 4 bis 4,5 km/h angenommen werden. Für Schüler der 1. Primarklasse kann damit mit einer Gehgeschwindigkeit von ca. 3 bis 3,5 km/h gerechnet werden. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, ergibt sich damit, dass C bei einer Gehgeschwindigkeit von 3 km/h 20 Minuten gehen müsste. Unter Berücksichtigung der Busfahrzeit von ca. vier Minuten und einer angemessenen Wartezeit beim Bus ergibt das einen Schulweg von ca. 30 Minuten pro Weg. Bei einer Gehgeschwindigkeit von 3,5 km/h betrüge der Schulweg ca. drei Minuten weniger (für W ergäbe das einen Schulweg von ca. 32 bzw. 29 Minuten und für Z von ca. 37 bzw. 33 Minuten). Diese Dauer des Schulwegs ist für Schüler der 1. Primarklasse zumutbar.

E. 7.3

Zu berücksichtigen sind auch die Fahr- und Stundenpläne. Der Unterricht beginnt am Morgen um 8:10 Uhr und hört um 11:50 Uhr auf. Drei Mal in der Woche ist Unterricht am Nachmittag. Dieser beginnt um 13:45 Uhr und hört an zwei Tagen in der Woche um 15:25 Uhr und an einem Tag in der Woche um 16:15 Uhr auf. Am Bahnhof Stettbach stehen damit am Morgen jeweils drei Busse zur Verfügung: um 7:29 Uhr, 7:39 Uhr und 7:59 Uhr. Wird der Bus um 7:59 Uhr genommen, gelangt ein Schüler gerade rechtzeitig zur Schule (bei einer Gehgeschwindigkeit von 3 bis 3,5 km/h braucht man für den Weg von der Haltestelle Wasserfurren bis zum Schulhaus ca. 3,5 bis 4,5 Minuten). Der Unterricht hört am Mittag um 11:50 Uhr auf. Der nächste Bus fährt damit um 12:16 Uhr. Am Abend fahren Busse um 15:46 Uhr bzw. 16:48 Uhr. Es besteht somit genügend Zeit, um alle Schulsachen zu packen, sich von den anderen Schülern zu verabschieden und den Weg zur Haltestelle Wasserfurren ohne Eile anzutreten.

E. 7.4

An drei Tagen in der Woche haben die Schüler auch Unterricht am Nachmittag. Entsprechend ist zu prüfen, ob sie über Mittag genügend Zeit haben, um nach Hause zu gehen. Für den Weg vom Bahnhof Stettbach bis zur Böszelgstrasse (785 m) benötigt ein Kind mit einer Gehgeschwindigkeit von 3 km/h ca. 16 Minuten, eines mit einer Geschwindigkeit von 3,5 km/h ca. 14 Minuten. Die Kinder wären damit – wenn sie den Bus um 12:16 Uhr nehmen würden – um 12:36 bzw. 12:34 Uhr zu Hause. Um nach der Mittagspause wieder in die Schule zu gelangen, muss der Bus um 13:09 genommen werden. Wird eine angemessene Wartezeit beim Bus eingerechnet, so muss bei einer Gehgeschwindigkeit von 3 km/h um 12:48 Uhr und bei einer Geschwindigkeit von 3,5 km/h um 12:50 Uhr aufgebrochen werden. Die Mittagspause betrüge somit – entgegen den Berechnungen der Vorinstanz – lediglich 12 bzw. 16 Minuten, was eindeutig zu kurz ist. Sogar bei einer Gehgeschwindigkeit von 4 km/h käme die Mittagspause nur auf eine Dauer von 20 Minuten. Zwar kann grundsätzlich auch der Schulweg zur Mittagspause gezählt werden. Dies ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn der Schulweg den Kindern bereits eine gewisse Entspannung verschaffen kann und die Kinder nicht fast den ganzen Schulweg unter höchster Konzentration zu bewältigen haben (Entscheid der Schulkonferenzkommission vom 21. Januar 2002, www.zhentscheide.zh.ch). Evident ist sodann, dass W und Z, deren Schulweg bis zum Bahnhof Stettbach länger ist, eine noch kürzere oder gar keine Mittagspause hätten.

E. 8

Nach dem Gesagten kann es Schülern der ersten Klasse des Quartiers Stettbach zugemutet werden, jeweils zum Schulbeginn und nach Schulschluss (zwei Mal in der Woche am

Mittag und drei Mal in der Woche am Nachmittag) den Schulweg selbständig zu Fuss und mit den öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen. Haben die Schüler indes am Nachmittag Unterricht, so ist die ihnen zur Verfügung stehende Mittagspause zu kurz. Ob ihnen ein unentgeltlicher Mittagstisch (allenfalls mit einer Beteiligung der Eltern an den Kosten) zur Verfügung gestellt werden kann, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Ergänzend kann aber darauf hingewiesen werden, dass der Besuch eines Mittagstisches als zumutbar gilt (so die Praxis zum heutigen Art. 62Abs. 2 BV; vgl. VGr, 10. März 2004, VB.2004.00010, E. 2.4 [nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht]; Bundesrat, 7. Dezember 1998, VPB 63/1999 Nr. 59 E. 5; Plotke, S. 233).

E. 9.1

Die Beschwerdeführenden berufen sich auf Vertrauensschutz. Sie machen geltend, dass die plötzliche und nicht hinreichend begründete Abschaffung des Schulbusses das berechtigte Vertrauen der Bewohner von Stettbach in die Aufrechterhaltung des Schulbusses verletze.

E. 9.2

Das verfassungsmässige Gebot von Treu und Glauben gibt dem Bürger Anspruch auf den Schutz seines berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (Art. 9 BV; BGE 117 Ia 285 E. 2b). Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben, dass sich die Verwaltungsbehörden gegenüber Privaten widersprüchlich verhalten. Sie dürfen insbesondere nicht einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund ändern (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 707). Zu diesen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes gehören in erster Linie das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage sowie die Betätigung des Vertrauens in der Weise, dass der Betroffene gestützt darauf Dispositionen getätigt hat, die ohne Nachteile nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 511, 631 ff., 686 ff.). Als Vertrauensgrundlage geltend behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit beziehen (BGE 130 I 26 E. 8.1). Das behördliche Verhalten muss mit anderen Worten bei den betroffenen Personen bestimmte Erwartungen auslösen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 631). Typische Vertrauensgrundlage sind deshalb (individuell-konkrete) Verfügungen und Entscheide, deren Funktion es gerade ist, dem Privaten Klarheit über seine konkreten Rechte und Pflichten zu verschaffen, während Rechtssetzungsakte aus diesen Gründen in der Regel keine Vertrauensgrundlage darstellen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 632 ff. und Rz. 641 ff.). Je konkreter und individueller somit eine staatliche Handlung ist, desto eher vermag sie bestimmte Erwartungen auszulösen und eine Vertrauensgrundlage im Rahmen des Vertrauensschutzes zu bilden (zum Ganzen Kantonsgericht Basel-Land, 21./28. 4 2004, E. 8c, www.baselland.ch).

E. 9.3

Bis anhin hat die Beschwerdegegnerin den Schulweg vom Quartier Stettbach zum Schulhaus Högler für Schüler der 1. Primarklasse als unzumutbar erachtet. Entsprechend organisierte sie einen Schulbustransport und hatten die betroffenen Kinder Anspruch auf dessen Benutzung. Die Beschwerdegegnerin durfte ihren Standpunkt bezüglich der Zumutbarkeit deshalb nur aus sachlichen Gründen ändern. Solche sind aber vorliegend vorhanden. Wie die Vorinstanz zu Recht erwogen hat (auf die entsprechenden Erwägungen

kann verwiesen werden [§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG] , führten hier die baulichen Änderungen beim Bahnhof Stettbach zu einer neuen Einschätzung der Zumutbarkeit des Schulwegs. Der Bahnhof vergrösserte sich zwar mit dem Umbau, er wurde aber gleichzeitig übersichtlicher und offener gestaltet. Die Lichtsignalanlage an der Zürichstrasse reagiert auf Knopfdruck nach spätestens zehn Sekunden, so dass auch ungeduldige Kinder das Umschalten auf grün leicht abwarten können. Der Schulweg führt überdies direkt zum vorgelagerten Busbahnhof; es brauchen nunmehr keine Tramgleise oder Parkplätze überquert zu werden, wie das früher der Fall war. Dass die Beschwerdegegnerin die Zumutbarkeit des Schulwegs nun anders einschätzte als in den letzten 15 Jahren, ist damit sachlich begründet. Eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben ist deswegen vorliegend zu verneinen.

E. 10.1

Bezüglich des Taxitransports ist festzuhalten, dass es sich um eine provisorische Lösung handelt und diese auch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Die Beschwerdegegnerin wird nach dem rechtskräftigen Entscheid über die Zumutbarkeit des Schulwegs den Schulbustransport neu zu organisieren haben. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auch ein Taxitransport erlaubt ist, sofern die für einen Schülertransport geltenden Rechtsvorschriften insbesondere bezüglich der Sicherheit eingehalten werden. Ob darüber hinausgehende Empfehlungen des Bfu oder des TCS beachtet werden, liegt hingegen im Ermessen der Beschwerdegegnerin.

E. 10.2

Die Benutzung des Fahrrades für den Schulweg durch Schüler der 2. Primarklasse wird hier ebenfalls nicht durch den Streitgegenstand umfasst.

E. 10.3

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerde ans Bundesgericht grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat (Art. 103 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Entsprechend erübrigt es sich, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

E. 11.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der Entscheid des Bezirksrates vom 18. Mai 2011, der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 18. Mai 2010 sowie der Entscheid der Geschäftsleitung der Primarschulpflege Dübendorf sind insofern aufzuheben, als sie die Abschaffung des Schulbustransports an den genannten drei Mittagen betreffen (das heisst in Bezug auf sechs von insgesamt sechzehn Fahrten). Die Aufhebung wirkt im Übrigen gegenüber sämtlichen (auch zukünftigen) Adressaten (vgl. Jaag, ZBl 85/1984, S. 454).

E. 11.2

Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). In Bezug auf das vorinstanzliche Verfahren, an dem nur die Beschwerdeführenden 1 beteiligt waren, sind die Kosten entsprechend dem Ausgang des Verfahrens zu 5/8 den Beschwerdeführenden 1 – je 5/16 pro Elternteil unter solidarischer Haftung füreinander (§ 14 VRG; vgl. Kölz/Boss-hart/Röhl, § 14 N. 3) – und zu 3/8 der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Für das vorliegende Beschwerdeverfahren sind den Beschwerdeführenden 2 und 3, weil mangels

Legitimation nicht auf ihre Beschwerde eingetreten wird, die Kosten zu je 1/8 – das heisst je 1/16 pro Elternteil – aufzuerlegen. Die Beschwerdeführenden 1 haben sodann für 1/2 der Kosten – je 1/4 pro Elternteil – aufzukommen. Alle Beschwerdeführenden müssen solidarisch füreinander haften. Schliesslich ist der Beschwerdegegnerin 1/4 der Kosten aufzuerlegen.

E. 11.3

Da die Beschwerdeführenden nicht überwiegend obsiegen, ist ihnen keine Parteientschädigung nach § 17 Abs. 2 VRG zuzusprechen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 32). Gleiches gilt – unter dem Aspekt des vorliegenden Verfahrensausgangs – auch für das vor-instanzliche Verfahren, da die Beschwerdeführenden diesbezüglich ebenfalls nicht als überwiegend obsiegend zu betrachten sind.

E. 12

Der Beschwerdegegnerin ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen, da das vorliegende Verfahren für sie als grosses Gemeinwesen mit keinem besonderen Aufwand verbunden war, der eine Entschädigung rechtfertigen würde (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 10, 19 f. und 27).

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