

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00506 vom 8. November 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-11-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2017.00506](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00506)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00506 du 8 novembre 2017

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00506 del 8 novembre 2017

## Regeste

Klassenzuteilung | [Schulhauszuteilung] Die Zuteilung zu den Schulhäusern nach geografischen Kriterien unter zusätzlicher Berücksichtigung der sich daraus ergebenden Klassengrössen entspricht den Vorgaben des übergeordneten Rechts. Es bräuchte besondere Gründe, um die Tochter der Beschwerdeführenden einer Klasse zuzuteilen, die bereits 25 Schülerinnen und Schüler umfasst (E. 3.2). Der Schulweg mit einer Länge von 1,1 km ist für eine Erstklässlerin zumutbar (E. 3.3). Dass die Beschwerdeführenden ihre Tochter während des Rekursverfahrens für den Frühstückstisch in einem anderen Schulhaus anmeldeten, vermag die Zuteilung nicht zu beeinflussen (E. 3.4). Die Beschwerdeführenden konnten nicht davon ausgehen, ihre Tochter werde dem gleichen Schulhaus zugeteilt, in dem sie bereits den Kindergarten besuchte und ihre ältere Schwester die Primarschule absolviert (E. 3.5). Wird ein Entscheiddispositiv der Vorinstanz angefochten, weil es im Widerspruch zur vorinstanzlichen Begründung steht, kann das Verwaltungsgericht die fragliche Anordnung ohne Verstoss gegen das Verbot der reformatio in peius schützen, wenn es der Begründung der Vorinstanz nicht beitrifft (E. 4.2). Der Vorwurf der Vorinstanz, die Ausgangsverfügung sei mangelhaft begründet, ist unzutreffend, weshalb die im Dispositiv angeordnete volle Kostentragung durch die Beschwerdeführenden zu schützen ist (E. 4.3). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2017.00506 Urteil der 4. Kammer vom 8. November 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Schulpflege E, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Klassenzuteilung, hat sich ergeben: I. Die Geschäftsleitung der Schulpflege E teilte mit Beschluss vom 15. Mai 2017 die 2010 geborene F für den Besuch der 1. Primarklasse dem Schulhaus G zu. Eine dagegen erhobene Einsprache wies der Schulpflegepräsident mit Verfügung vom 12. Juni 2017 ab. II. A und B, die Eltern von F, liessen hiergegen am 25./26. Juni 2017 beim Bezirksrat I rekurrieren. Dieser wies das Rechtsmittel mit Beschluss vom 2. August 2017 ab (Dispositiv-Ziff. I), auferlegte die Verfahrenskosten A und B (Dispositiv-Ziff. II) und verpflichtete die Schulpflege in Dispositiv-Ziff. III, A und B eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- zuzüglich Mehrwertsteuer zu bezahlen. III. A und B liessen am 9. August 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien Dispositiv-Ziff. I und II des Rekursentscheids aufzuheben und sei F ins Schulhaus H umzuteilen. Mit Präsidialverfügung vom 14. August 2017 entzog das Verwaltungsgericht

der Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Die Schulpflege E schloss mit Beschwerdeantwort vom 17. August 2017 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge, eventualiter auf hälftige Belastung des Bezirksrats I bzw. der Staatskasse mit den Kosten des erstinstanzlichen (recte: des Rekurs-)Verfahrens. Der Bezirksrat verzichtete am 21. August 2017 unter Hinweis auf die Begründung seines Entscheids grundsätzlich auf Vernehmlassung, merkte jedoch an, dass die Kosten gemäss Erwägung 4 seines Entscheids und entgegen Dispositiv-Ziff. II von beiden Parteien je zur Hälfte zu tragen seien. A und B hielten mit Eingabe vom 28. August 2017 an ihren Anträgen fest. Der Bezirksrat und die Schulpflege verzichteten am 31. August bzw. 5. September 2017 je auf eine weitere Äusserung. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksrats etwa betreffend Schulhauszuteilung nach § 75 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) und § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Vor Verwaltungsgericht können gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 lit. a und b VRG nur Rechtsverletzungen sowie die unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden; die Rüge der Unangemessenheit ist grundsätzlich ausgeschlossen (§ 50 Abs. 2 VRG). In Ermessensentscheide kann das Verwaltungsgericht deshalb nur eingreifen, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt, insbesondere wenn der Entscheid sich von sachfremden Motiven leiten lässt (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [VRG-Kommentar], § 50 N. 25 ff.). 3. 3.1 Nach Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Unterricht muss entsprechend den individuellen Bedürfnissen des einzelnen Kindes angemessen und geeignet sein und genügen, um die Schüler angemessen auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten (BGE 133 I 156 E. 3.1, 129 I 35 E. 7.3). Aus der Garantie eines ausreichenden Unterrichts ergibt sich unter anderem auch ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.1; VGr, 21. Januar 2009, VB.2008.00537, E. 3.1). Die Zumutbarkeit eines Schulwegs richtet sich 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; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 226 ff.; Regula Kägi-Diener, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2014, Art. 19 N. 52 ff. mit zahlreichen Hinweisen). In diesem Sinn ist bei der Zuteilung von Schülerinnen und Schülern zu den Schulhäusern unter anderem auf die Länge und Gefährlichkeit des Schulwegs zu achten (§ 25 Abs. 1 Satz 1 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 [VSV, LS 412.101]). Dabei steht der Schulpflege jedoch ein Ermessensspielraum zu, den die Rechtsmittelbehörden zu beachten haben. 3.2 Die Beschwerdegegnerin hat die Zuteilung zu den einzelnen Schulhäusern nach geografischen Kriterien vorgenommen, wobei sie dem Umstand Rechnung tragen musste, dass viele Kinder in der Nähe des Schulhauses H wohnen, weshalb im Vergleich zu früheren Jahren die geografische Zuteilung angepasst wurde. Eine Zuteilung weiterer Schülerinnen und Schüler zum Schulhaus H lehnt die Beschwerdegegnerin ab, weil die

entsprechende Klasse schon jetzt 25 Schülerinnen und Schüler aufweise. Die Einteilung nach geografischen Kriterien unter zusätzlicher Berücksichtigung der sich dadurch ergebenden Klassengrößen entspricht den Vorgaben des übergeordneten Rechts. Dass die Zuteilungsgebiete in der Gemeinde E nicht jedes Jahr gleich sind, sondern an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst werden müssen, um eine gleichmässige Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die einzelnen Klassen zu erreichen, liegt in der Natur der Sache. Einklassige Klassen der Primarstufe dürfen in der Regel nicht mehr als 25 Schülerinnen und Schüler aufweisen (§ 21 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 VSV). Es bräuchte deshalb besondere Gründe, um die Tochter der Beschwerdeführerin dennoch der schon 25 Schülerinnen und Schüler aufweisenden Klasse im Schulhaus H zuzuteilen. Wie sich sogleich zeigt, sind solche besonderen Gründe hier nicht ersichtlich. 3.3 F wurde dem Schulhaus G zugeteilt. Der Weg dorthin beträgt 1,1 km. Dass der Schulweg gefährlich wäre, machen die Beschwerdeführenden nicht geltend und ergibt sich auch nicht aus den Akten. Hingegen rügen die Beschwerdeführenden sinngemäss, der Schulweg sei zu lang, weil es sich bei F um ein verträumtes Mädchen handle, das für den Schulweg 30 Minuten benötige. Bei Schülerinnen und Schülern der ersten Klasse der Primarstufe ist grundsätzlich von einer Gehgeschwindigkeit von 3 bis 3,5 km/h auszugehen (VGr, 21. Dezember 2011, VB.2011.00395, E. 7.2, und 29. August 2017, VB.2017.00044, E. 3.3.3 Abs. 2 mit weiteren Hinweisen). Demnach dauert der Schulweg zwischen 19 und 22 Minuten und ist damit zumutbar. Selbst wenn man mit den Beschwerdeführenden davon ausginge, dass F für den Schulweg 30 Minuten benötige, läge die Dauer damit noch im zumutbaren Rahmen (vgl. VGr, 21. Dezember 2011, VB.2011.00395, E. 7.2). Daran vermag im Übrigen auch der Umstand, dass ein in der Nachbarschaft wohnender Schüler der gleichen Klasse Ende Jahr umziehen soll, nichts zu ändern. 3.4 Weiter machen die Beschwerdeführenden geltend, sie müssten aufgrund ihrer Arbeitstätigkeit beide das Haus früh (zwischen 6 und 7 Uhr) verlassen, weshalb sie F für den Frühstückstisch im Schulhaus H angemeldet hätten; im Schulhaus G gebe es kein solches Angebot und werde erst um 8 Uhr eine Betreuung angeboten. Gemäss § 26 Abs. 3 Satz 1 VSV dauern die Unterrichts- und Betreuungszeiten am Vormittag von 8 bis 12 Uhr. Die Beschwerdegegnerin ist somit nicht verpflichtet, vor 8 Uhr Betreuungsmöglichkeiten anzubieten. Aus dem Umstand, dass die Beschwerdeführenden F für den Frühstückstisch im Schulhaus H angemeldet haben, können sie sodann nichts zu ihren Gunsten ableiten. Es ist zunächst unbestritten, dass F und ihre grössere Schwester den Frühstückstisch bisher nicht besuchten und die Beschwerdegegnerin demnach auch nicht gehalten war, diesen Umstand bei der Zuteilung zu berücksichtigen. Im Übrigen meldeten die Beschwerdeführenden F erst am 14. Juli 2017 – während des Rekursverfahrens – für den Frühstückstisch an. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist schliesslich die Frage, ob die Beschwerdegegnerin Massnahmen getroffen habe oder treffen müsste, um auch Schülerinnen und Schülern den Besuch eines Frühstückstischs zu ermöglichen, die einem Schulhaus zugeteilt sind, in dem kein solches Angebot existiert. 3.5 Nicht stichhaltig ist sodann das Argument, die Beschwerdeführenden hätten nach Treu und Glauben davon ausgehen dürfen, dass F dem Schulhaus H zugeteilt werde, nachdem sie dort den Kindergarten besucht habe und ihre ältere Schwester ebenfalls diesem Schulhaus zugeteilt worden sei. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sich aus diesen Umständen ein Vertrauenstatbestand ergeben sollte, zumal die Schulhauszuteilung für jeden Jahrgang wieder von Neuem vorgenommen werden muss, weil die Schülerinnen und Schüler sich nie genau gleich über das Gemeindegebiet verteilen. Die Beschwerdegegnerin weist denn auch darauf hin, dass die ältere Schwester von F einen

zur Schuleinheit G gehörenden Kindergarten besuchte, beim Übertritt in die Primarstufe aber dem Schulhaus H zugeteilt wurde. Den Beschwerdeführenden musste demnach bewusst sein, dass F nicht allein deshalb dem Schulhaus H zugeteilt werde, weil sie einen Kindergarten dieser Schuleinheit besuchte. Soweit die Beschwerdeführenden sodann rügen, die Beschwerdegegnerin habe über die "Änderung" der Zuteilungsgrenzen nicht vorgängig informiert, verkennen sie, dass es sich beim entsprechenden Dokument um ein verwaltungsinternes Hilfsmittel handelt. Zu den darin enthaltenen Zuteilungskriterien musste den Eltern kein rechtliches Gehör gewährt werden; eine Überprüfung derselben erfolgt vielmehr erst im Rahmen der Anfechtung einer konkreten Schul- und Klassenzuteilung. Dass die Zuteilung zu den Schuleinheiten nach sachfremden Kriterien erfolgt wäre, machen die Beschwerdeführenden im Übrigen (zu Recht) nicht geltend. Die Zuteilung zu einer Primarklasse im Schulhaus G ist demnach jedenfalls nicht rechtsverletzend.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführenden rügen weiter, der Bezirksrat habe ihnen im Dispositiv die gesamten Kosten des Rekursverfahrens auferlegt, obwohl er in seiner Begründung zum Schluss gekommen sei, die Kosten seien wegen einer Gehörsverletzung zur Hälfte der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Der Bezirksrat führt hierzu in seiner Vernehmlassung vom 21. August 2017 aus: "Zu Dispo.-Ziff. 2 ist anzumerken, dass die Kosten entgegen dem Wortlaut nicht vollständig von den Rekurrenten, sondern entsprechend Ziff. 4 der Erwägungen von den Parteien je hälftig zu tragen sind." Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin – die keine selbständige Beschwerde eingereicht hat – ist die Kostenfolge des vorinstanzlichen Entscheids durch das Verwaltungsgericht vollständig neu zu beurteilen, weil einzig das Dispositiv des Rekursentscheids massgebend sei und die Beschwerdegegnerin deshalb keine Veranlassung gehabt habe, die zu ihren Gunsten lautende Kostenverteilung anzufechten.

#### **E. 4.2**

Es ist unbestritten, dass die Erwägungen des Rekursentscheids und dessen Dispositiv-Ziff. II insofern im Widerspruch zueinander stehen, als die Kosten gemäss Erwägung 4 den Parteien je hälftig hätten auferlegt werden sollen, im Dispositiv indes vollständig den Beschwerdeführenden auferlegt wurden. Dieser offenkundige Widerspruch hätte grundsätzlich auf dem Weg der Erläuterung durch die Vorinstanz korrigiert werden können, womit eine neue Rechtsmittelfrist zu laufen begonnen hätte (vgl. Martin Bertschi, VRG-Kommentar, Vorbemerkungen zu §§ 86a–86d N. 24 ff.). Die Beschwerdeführenden wählten – zulässigerweise – nicht diesen Weg, sondern fechten die Kostenverlegung gemäss Dispositiv beim Verwaltungsgericht an. Vor Verwaltungsgericht ist damit nicht eine Erläuterung Verfahrensgegenstand, sondern die Frage, ob die Kosten des Rekursverfahrens im Dispositiv zu Recht den Beschwerdeführenden auferlegt wurden. Diese Frage prüft das Verwaltungsgericht frei, das heisst, ohne an die Begründung der Vorinstanz gebunden zu sein. Es kann damit die Kostenaufgabe zu Lasten der Beschwerdeführenden ohne Verstoß gegen das Verbot der *reformatio in peius* (§ 63 Abs. 2 VRG) auch schützen, falls es der im Rekursentscheid für eine hälftige Kostenaufgabe angeführten Begründung nicht beitrifft. Wie die Beschwerdegegnerin nämlich zu Recht geltend macht, war dieser bis anhin gar nicht möglich, den Rekursentscheid im Kostenpunkt anzufechten, weil das Dispositiv zu ihren Gunsten lautet und allein die Begründung eines Entscheids nicht Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens sein kann. Insofern kann der

Beschwerdegegnerin auch nicht entgegengehalten werden, sie hätte selber Beschwerde erheben müssen, wenn sie mit der für sie nachteiligen Begründung der Vorinstanz nicht einverstanden gewesen wäre.

#### **E. 4.3**

Die Vorinstanz begründete die hälftige Kostenaufgabe damit, dass die Beschwerdegegnerin die Ausgangsverfügung nicht hinreichend begründet habe. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV fliesst unter anderem ein Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und ihren Standpunkt zu allen relevanten Fragen wirksam zur Geltung zu bringen. Ebenso müssen die (Rechtsmittel-)Behörden die Vorbringen der Parteien entgegennehmen, prüfen und in ihrer Entscheidung berücksichtigen (Bernhard Waldmann, Basler Kommentar, 2015, Art. 29 BV N. 45 mit Hinweisen; BGE 127 I 54 E. 2b, 124 I 241 E. 2). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2 mit Hinweisen). Die Beschwerdegegnerin führte in der Ausgangsverfügung aus, die Wohnadresse der Beschwerdeführenden liege im Einzugsgebiet des Schulhauses G. Bei der Festlegung der Einzugsgebiete werde eine möglichst gleichmässige Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die einzelnen Klassen angestrebt. Die 1. Primarklasse im Schulhaus H weise bereits 25 Schülerinnen und Schüler auf. Es hätten deshalb auch andere Umteilungsgesuche abgewiesen werden müssen. Die in der Einsprache geltend gemachten Gründe (Besuch des Kindergartens H, die ältere Schwester im gleichen Schulhaus, Aufbau eines Beziehungsnetzes zu Eltern anderer Kinder, Mitwirkung im Elternrat, Probleme bei der Kinderbetreuung) stellten keine Zuteilungskriterien dar. Zudem sei ein Knabe aus der unmittelbaren Nachbarschaft der gleichen Klasse zugeteilt worden. Aus dieser Begründung ergibt sich ohne Weiteres, weshalb F dem Schulhaus G zugeteilt wurde und eine Umteilung aus Sicht der Beschwerdegegnerin nicht möglich ist. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz hat die Beschwerdegegnerin deshalb die Begründungspflicht nicht verletzt. Daran vermag auch der Umstand, dass die Grundlage des kantonalen Rechts für die Schulhauszuteilung – die ohnehin sehr allgemein gehalten ist – nicht genannt wurde, nichts zu ändern. Damit fehlte es im Rekursverfahren an einer Grundlage, um der obsiegenden Beschwerdegegnerin gestützt auf das Verursacherprinzip einen Teil der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Im Ergebnis ist die Kostenaufgabe an die Beschwerdeführenden deshalb nicht zu beanstanden.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinn der Erwägungen abzuweisen.

#### **E. 6.1**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung füreinander je zur Hälfte aufzuerlegen ( § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG; Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 14 N. 11); eine

Parteientschädigung ist ihnen nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

#### **E. 6.2**

Die Beschwerdegegnerin ersucht ebenfalls um eine Parteientschädigung. Dem Gemeinwesen steht in der Regel keine Parteientschädigung zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufweisen (RB 2008 Nr. 2). Entsprechend ist auch der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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