

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00430 vom 21. November 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00430

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00430 du 21 novembre 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00430 del 21 novembre 2018

Regeste

Klassenzuteilung | Die Zuteilung nach dem Ort des Kindergartenbesuchs führt mittelbar zu einer Einteilung nach geografischen Kriterien bzw. der Länge des Schulwegs; sie trägt überdies den Kindsinteressen Rechnung, mit möglichst vielen bereits bekannten Kindern einer Klasse zugeteilt zu werden (grösstmögliche Kontinuität). Mit diesen Überlegungen vermag die Beschwerdegegnerin daher grundsätzlich sachliche Gründe für ihren Zuteilungsentscheid anzuführen. Die Schülerzahlen der im Schuljahr 2018/2019 geführten ersten Klassen zeigen sodann, dass die Beschwerdegegnerin bei der Schul- bzw. Klassenzuteilung nicht nur dem Ort des bisherigen Kindergartenbesuchs Rechnung trug, sondern auch auf eine möglichst ausgewogene Zusammensetzung der einzelnen Klassen achtete. Die Zuteilung der Tochter der Beschwerdeführerin in die 1. Primarklasse des 350 m weiter - als das von ihr bevorzugte Schulhaus - von ihrem Zuhause entfernten Schulhauses B erweist sich somit als sachlich begründet (zum Ganzen E. 4). Der Schulweg von insgesamt 1 km Länge bzw. rund 30 Minuten ist für eine Erstklässlerin zumutbar (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2018.00430 Urteil der 4. Kammer vom 21. November 2018 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Schulpflege X, Beschwerdegegnerin, betreffend Klassenzuteilung, hat sich ergeben: I. Die Schulpflege X teilte A mit Schreiben vom 24. Mai 2018 mit, dass deren 2012 geborene Tochter B für das Schuljahr 2018/2019 einer 1. Primarklasse im Schulhaus M zugeteilt worden sei. II. Hiergegen rekurrierte A am 1./5. Juni 2018 beim Bezirksrat Y und beantragte die Zuteilung von B in die 1. Klasse des nähergelegenen Schulhauses N. Mit Beschluss vom 13. Juli 2018 wies der Bezirksrat das Rechtsmittel ab und entzog einer Beschwerde dawider die aufschiebende Wirkung. III. Am 20. Juli 2018 erhob A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und verlangte das Gleiche wie im Rekurs. Der Bezirksrat Y verzichtete am 6. August 2018 unter Hinweis auf die Begründung seines Entscheids auf Vernehmlassung. Die Schulpflege X schloss mit Beschwerdeantwort vom 24. August 2018 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Am 5. September 2018 setzte A das Verwaltungsgericht darüber in Kenntnis, dass ihre Tochter inzwischen das Schulhaus M besuche und für den Schulweg jeweils 42 bis 47 Minuten benötige, weshalb sie sie mit dem Auto zur Schule fahre oder ihr ein Taxi rufe. Hierzu äusserte sich die Schulpflege X am 13./14. September 2018. A erklärte am 19. September 2018 Verzicht auf eine weitere Stellungnahme. 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, der Entscheid sich insbesondere von sachfremden Motiven leiten lässt (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 50 N. 25 ff.). 3. 3.1 Nach Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Der Unterricht muss entsprechend den individuellen Bedürfnissen des einzelnen Kinds angemessen sowie 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. Sándor Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBI 108/2007, S. 633 ff., 638 f.; ferner BGE 140 I 153 E. 2.3.3; VGr, 8. November 2017, VB.2017.00506, E. 3.1 Abs. 2 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Die Zumutbarkeit eines Schulwegs richtet sich nach den konkreten Umständen im Einzelfall. Massgebend sind sowohl die Länge, die Höhendifferenz bzw. die Topografie und die Gefährlichkeit des Schulwegs als auch der Entwicklungsstand und die Gesundheit des jeweils betroffenen Kinds (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 insbesondere auf die Länge und Gefährlichkeit des Schulwegs zu achten (§ 25 Abs. 1 Satz 1 der Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 [VSV, LS 412.101]). Als weiteres massgebliches Zuteilungskriterium nennt § 25 Abs. 1 VSV das Interesse an einer ausgewogenen Zusammensetzung der Klassen (Satz 1); berücksichtigt werden namentlich die Leistungsfähigkeit und die soziale und sprachliche Herkunft der Schülerinnen und Schüler sowie die Verteilung der Geschlechter (Satz 2). Zudem sind die zulässigen Klassengrössen zu beachten: Gemäss § 21 Abs. 1 lit. b VSV darf auf der Primarstufe in der Regel die Klassengrösse von 25 Schülerinnen und Schülern in einklassigen Klassen bzw. 21 Schülerinnen und Schülern in mehrklassigen Klassen nicht überschritten werden. 3.2 Für Entscheide über die Zuteilung zu den Schulen innerhalb der Gemeinde bzw. des Schulkreises ist die Schulpflege zuständig (§ 42 Abs. 3 Ziff. 6 VSG). Ihr kommt bei der Zuweisung der Schülerinnen und Schüler ein gewisser Ermessensspielraum zu, wobei das Ermessen pflichtgemäss auszuüben ist und sich an den in § 25 Abs. 1 VSV statuierten Kriterien zu orientieren hat (VGr, 29. April 2015, VB.2015.00103, E. 2 Abs. 2).

E. 4.1

Die Beschwerdegegnerin begründet ihren Entscheid, die Tochter der Beschwerdeführerin in eine 1. Klasse des Schulhauses M einzuteilen, im Wesentlichen damit, dass im Schuljahr 2018/2019 im Schulhaus N nur eine 1. Klasse (mit 13 Schülerinnen und 10 Schülern) geführt werde, während es im Schulhaus M dreieinhalb Klassen (zwei Klassen zu je 11 Schülerinnen und 10 Schülern, eine Klasse zu 12 Schülerinnen und 9 Schülern sowie eine Klasse zu 8 Schülerinnen und 6 Schülern) seien. Aufgrund der begrenzten Zahl zu vergebender Plätze in der 1. Klasse im Schulhaus N genössen die Kinder, welche die (näher gelegenen) Kindergärten U und S besuchten, dabei Vorrang bei der Einteilung in diese Klasse. B aber sei auf expliziten Wunsch der Beschwerdeführerin zuletzt für das Schuljahr 2017/2018 anstatt dem Kindergarten S dem Kindergarten T zugeteilt worden. Letztgenannter Kindergarten befinde sich unmittelbar neben dem Schulhaus M, "sodass der Schulweg in die 1. Klasse M mit dem jetzigen Schulweg fast identisch" sei.

E. 4.2

Wie die Vorinstanz zu Recht erwägt, findet sich der Ort des Kindergartenbesuchs in § 25 Abs. 1 VSV nicht als Kriterium für die Schulhauszuteilung erwähnt. Mittelbar führt die vorrangige Zuteilung von Kindern der Kindergärten U und S zum Schulhaus N jedoch zu einer Einteilung nach geografischen Kriterien bzw. der Länge des Schulwegs, richtet sich die Einteilung in den Kindergarten doch primär nach dem Wohnsitz der betroffenen Kinder im jeweiligen Einzugsgebiet, weshalb die Tochter der Beschwerdeführerin auch ursprünglich dem Kindergarten S – rund 350 m entfernt von ihrem Zuhause – zugeteilt worden war (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 VSV; ferner www.google.ch/maps > Routenplaner sowie www.geoportal.ch > Top Karten > Zürich). Die Zuteilung nach dem Ort des Kindergartenbesuchs trägt überdies den Kindsinteressen Rechnung, mit möglichst vielen bereits bekannten Kindern einer Klasse zugeteilt zu werden (grösstmögliche Kontinuität). Mit diesen Überlegungen vermag die Beschwerdegegnerin daher grundsätzlich sachliche Gründe für ihren Zuteilungsentscheid anzuführen (vgl. BGr, 27. März 2008, 2C_495/2007, E. 2.7 f.). Die Schülerzahlen der im Schuljahr 2018/2019 in der Gemeinde X geführten 1. Klassen zeigen sodann, dass die Beschwerdegegnerin bei der Schul- bzw. Klassenzuteilung nicht nur dem Ort des bisherigen Kindergartenbesuchs Rechnung trug, sondern – jedenfalls was die Klassengrössen sowie das Geschlechterverhältnis anbelangt – auch auf eine möglichst ausgewogene Zusammensetzung der einzelnen Klassen achtete (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 VSV). Bedingt durch die diesjährig reduzierte Zahl an Klassen reicht die Klassengrösse der (einzig) 1. Primarklasse im Schulhaus N allerdings (bereits heute) näher an die Obergrenze gemäss § 21 Abs. 1 lit. b VSV heran als jene der übrigen 1. Klassen; der Mädchenanteil liegt mit 13 Mädchen zu 10 Knaben zudem ebenfalls geringfügig über dem Durchschnitt. Würde die Tochter der Beschwerdeführerin nun nachträglich anstatt dem Schulhaus M der 1. Klasse des Schulhauses N zugeteilt, führte dies zu einer noch unausgeglicheneren Geschlechterverteilung (14 Mädchen und 10 Knaben) sowie dazu, dass sich die Grösse dieser Klasse noch deutlicher von derjenigen der übrigen ersten Klassen abhobe. Dies gilt es sowohl aus pädagogischen Gründen als auch im Hinblick auf eine optimale räumliche Auslastung der Schulstandorte zu vermeiden .

E. 4.3

Damit erweist sich die Zuteilung von B in das 350 m weiter – als das von der Beschwerdeführerin gewünschte Schulhaus – von ihrem Zuhause entfernte Schulhaus M als sachlich begründet. Es bräuchte deshalb besondere Gründe, um sie dennoch der 1. Primarklasse im Schulhaus N zuzuteilen. Wie sich aus dem Nachfolgenden ergibt, sind

solche besonderen Gründe hier nicht ersichtlich.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang zunächst geltend, der Weg zum Schulhaus M könne ihrer Tochter nicht zugemutet werden, da dieser – insbesondere wegen einer ungesicherten Strassenquerung – für das Mädchen zu gefährlich sei und es für die einer Distanz von 1,77 km entsprechende Strecke ("1.0 km lang + [486.3-409.3] m Höhendifferenz x 10") zudem zwischen 42 bis 47 Minuten benötige, sodass ihm kaum Zeit für die Mittagspause verbleibe.

E. 5.1.1

Der hier interessierende Schulweg zwischen dem Wohnort der Beschwerdeführerin an der E-Strasse und dem Schulhaus M ist 1 km lang; die zu überwindende Höhendifferenz beträgt rund 77 m (www.google.ch/maps > Routenplaner sowie www.geoportal.ch > Top Karten > Zürich). Wie soeben aufgezeigt, rechnet die Beschwerdeführerin diese Distanzangaben mit der hierfür üblicherweise angewandten Formel ("Distanz plus mit 10 multiplizierte Höhendifferenz") in Leistungskilometer um und geht weiter davon aus, ihre Tochter benötige für die solcherart ermittelten 1,77 Leistungskilometer bis zu 47 Minuten; sie nimmt folglich eine Gehgeschwindigkeit von maximal 2,5 km/h an. Die veranschlagte Zeitdauer erscheint indes selbst unter Berücksichtigung der zu bewältigenden Höhendifferenz als deutlich zu hoch. So wird bei Schülerinnen und Schülern der 1. Klasse der Primarstufe grundsätzlich von einer Gehgeschwindigkeit von 3 bis 3,5 km/h ausgegangen (VGr, 8. November 2017, VB.2017.00506, E. 3.3 mit Hinweisen). Wird – wie in einzelnen Gemeinden ausserhalb des Kantons Zürich üblich – bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Schulwegen mit Leistungskilometern operiert, ist sodann zu beachten, dass Hin- und Rückweg separat berechnet werden müssen, da bei Gefälle ein kleinerer Multiplikator als bei Steigungen zu verwenden ist (in der Regel 2,5 statt 10); das heisst, in Leistungskilometern umgerechnet betrüge der Heimweg von B von der Schule M lediglich 1,193 km. Die von der Beschwerdeführerin zu ihren Gunsten angeführte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zur zumutbaren Schulweglänge, wonach ein Schulweg von 1,2 bis 1,4 km für eine Kindergartenschülerin bzw. einen Kindergartenschüler gerade noch als zumutbar einzustufen sei (vgl. VGr, 12. Februar 2009, VB.2008.00530, E. 4.1), berücksichtigt die zu schaffende Höhendifferenz zudem allein unter dem Gesichtspunkt "zusätzliche Erschwernisse" und stellt ansonsten auf die reine Wegstrecke ab, ohne diese in Leistungskilometer umzurechnen; hätte man solches gewollt, wäre die Zumutbarkeitsschwelle höher angesetzt worden. Nachdem 1.-Klässlerinnen und 1.-Klässlern praxisgemäss Schulwege von bis zu 40 Minuten zugemutet werden, wäre die Grenze bei dieser Altersgruppe denn auch bei über 2 Leistungskilometern festzusetzen, vorausgesetzt, es lägen keine zusätzlichen (höhenunabhängigen) Erschwernisse vor (vgl. als Beispiele hierzu sowie zur Berechnungsmethode das "Merkblatt: Schulungsort [Schülerinnen- und Schülertransporte]" der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom August 2015 [abrufbar unter www.erz.be.ch > Kindergarten & Volksschule > Gemeinden > Schulweg], die Richtlinien für den Schülertransport der Gemeinde Lauerz vom 9. März 2017 [abrufbar unter www.lauerz.ch > Schule > Infos & Downloads > Reglemente & Richtlinien] und die Richtlinien für den Primarschülertransport der Gemeinde Sattel [abrufbar unter: www.sattel.ch > Schule und Bildung > Schülertransport], wo die Grenze für 1.- bis 3.-Klässler jeweils bei 2 Leistungskilometern angesetzt wird; siehe auch BGr, 12. Februar 2016, 2C_414/2015, E. 4.4.2, und 27. März 2008, 2C_495/2007, E. 2.3 mit

Hinweisen; Plotke, S. 227 f.; statt vieler VGr, 21. Dezember 2011, VB.2011.00395, E. 3.3.1 mit Hinweisen und E. 7.1 f.). Unabhängig davon, ob man die zurückzulegenden Leistungskilometer (1,19 bzw. 1,77 km) oder aber die reine Wegstrecke (1 km) betrachtet, erweist sich der Schulweg von B demnach hinsichtlich der Distanz für eine 1.-Klässlerin bzw. einen 1.-Klässler als zumutbar. Der Tochter der Beschwerdeführerin verbleibt ausserdem selbst unter der Annahme einer maximalen Gehdauer von 36 Minuten (Hinweg) bzw. 24 Minuten (Rückweg) eine Mittagspause von 45 Minuten, was noch als genügend lang zu bezeichnen ist (vgl. VGr, 29. August 2017, VB.2017.00044, E. 3.5). Erst recht erscheint die Mittagspause als ausreichend, wenn von einer höheren Gehgeschwindigkeit (über 3 km/h) ausgegangen bzw. keine Beurteilung nach Leistungskilometern vorgenommen wird.

E. 5.1.2

Zur geltend gemachten übermässigen Gefährlichkeit des massgeblichen Schulwegs gilt es zu berücksichtigen, dass dieser – abgesehen von einem 150 m langen Wegstück entlang der E-Strasse sowie einem solchen von rund 70 m Länge auf der F-Strasse – ausschliesslich über Fusswege und durch verkehrsberuhigte (Tempo-30-)Zonen verläuft (vgl. <https://maps.zh.ch> > Tempo30- und Begegnungszonen im Kanton Zürich). Den überwiegenden Teil des Wegs (mehr als 600 m) hätte die Tochter der Beschwerdeführerin zudem auch dann zurückzulegen, wenn sie dem Schulhaus N zugeteilt würde (vgl. www.google.ch/maps > Routenplaner sowie www.geoportal.ch > Top Karten > Zürich [beides auch zum Folgenden]). Das verbleibende erste bzw. letzte (rund 350 m) lange Teilstück des Wegs wiederum weist hinsichtlich der Gefährlichkeit keine unzumutbaren Passagen auf. Zwar hat – wie geltend gemacht wird – auf dem fraglichen Streckenabschnitt eine Strassenquerung ohne Querungshilfe zu erfolgen; im Wissen um die von dieser Stelle ausgehende Gefahr liess die Beschwerdegegnerin dort jedoch vor Kurzem eine Markierung mit dem Hinweis "Kind" anbringen. Auch wird die Hecke an dieser Stelle regelmässig zurückgeschnitten, um so die Sichtbarkeit der die Strasse querenden Fussgängerinnen und Fussgänger zu erhöhen. Generell ist zu bemerken, dass in Tempo-30-Zonen – wie der vorliegend betrachteten – besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss (vgl. Art. 22a der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979, SR 741.21) und Fussgängerstreifen grundsätzlich unzulässig sind (vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung vom 28. September 2001 über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen, SR 741.213.3). Die Fussgängerinnen und Fussgänger sollen aufgrund des tiefen Geschwindigkeitsniveaus die Strasse vielmehr da überqueren, wo sie sich am sichersten fühlen und wo die Sichtverhältnisse am besten sind. Dies kann auch einem sechseinhalbjährigen Kind wie der Tochter der Beschwerdeführerin zugemutet werden. Schliesslich können Kinder im Alltag und damit auch auf dem Schulweg nicht vor sämtlichen Risiken bewahrt werden. Ihnen muss sowohl von den Eltern als auch von der Schule der Umgang mit minimalen Unwägbarkeiten beigebracht und zugemutet werden. Insofern kann die Beschwerdeführerin auch aus dem Einwand nichts zu ihren Gunsten ableiten, ihre Tochter sei mit ihrem Schulweg – welcher praktisch ihrem bisherigen Kindergartenweg entspricht – nicht vertraut, weil sie sie sehr oft mit dem Auto zum Kindergarten gefahren habe.

E. 5.2

Auch das weitere Vorbringen der Beschwerdeführerin, ihre Tochter habe zu den einzigen beiden Kindern in ihrer Primarklasse, welche sie bereits aus dem Kindergarten kenne, kein

gutes Verhältnis, lässt die umstrittene Schulzuteilung nicht als unzumutbar erscheinen. Wenn es auch verständlich ist, dass B lieber in eine Klasse eingeteilt worden wäre, in der ihr alle Mitschülerinnen und Mitschüler sympathisch sind, lässt sich daraus vorliegend jedenfalls kein Anspruch auf Zuteilung in die 1. Primarklasse des Schulhauses N ableiten, zumal nicht gesagt ist, dass sie dort mit allen anderen 23 Kindern gut auskäme. In Anbetracht der Tatsache, dass auf im Schulhaus M dreieinhalb 1. Klassen parallel geführt werden und die verschiedenen Klassen den Angaben der Beschwerdegegnerin zufolge viele Projekte gemeinsam gestalten, ist sodann davon auszugehen, dass die Tochter der Beschwerdeführerin dort im Schulalltag zu weiteren ihr bereits aus dem Kindergarten bekannten Kindern – auch solchen, mit denen sie in der Vergangenheit gut auskommen ist – regelmässige Kontakte pflegen können wird bzw. bereits heute kann.

E. 6

Nach dem Gesagten erweist sich die Zuteilung der Tochter der Beschwerdeführerin zu einer 1. Primarklasse im Schulhaus M jedenfalls nicht als rechtsverletzend und ist die Beschwerde deshalb abzuweisen.

E. 7.1

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

E. 7.2

Hinsichtlich des Entschädigungsantrags der obsiegenden Beschwerdegegnerin ergibt sich Folgendes: Das Gemeinwesen besitzt in der vorliegenden Konstellation grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, 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 der Beschwerdegegnerin keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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