

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00546 vom 14. Dezember 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-12-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00546](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00546)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00546 du 14 décembre 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00546 del 14 dicembre 2020

## Regeste

Kindergartenzuteilung | [Die Beschwerdegegnerschaft, Eltern eines im Sommer 2020 in den Kindergarten eintretenden Kindes, hatten gegen den Entscheid der Beschwerdeführerin (einer Schulgemeinde) betreffend Kindergartenzuteilung rekuriert. Dieser Rekurs wurde von der Vorinstanz gutgeheissen, wobei sie im Dispositiv die Beschwerdeführerin anwies, das Kind in einen näher gelegenen Kindergarten umzuteilen oder aber den Kindergartenweg ganzjährig durch Verkehrslotsen zu sichern und im zweiten Kindergartenjahr über den Mittag einen Transport einzurichten; einer allfälligen Beschwerde hiergegen entzog sie die aufschiebende Wirkung. Wenige Tage nach diesem Beschluss, am 12. August 2020, teilte die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerschaft mit, dass sie die Verkehrslotsen und den Transport organisieren werde. Am 17. August 2020 erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Beschluss.] Der hier angefochtene Beschluss weist ein Dispositiv mit zwei alternativen Anordnungen ("entweder... oder...") auf, was unzulässig ist; ein so formuliertes Dispositiv ist nicht klar und eindeutig formuliert und enthält keine vollstreckungsfähige Entscheidung über den Streitgegenstand (E. 3). Das Schreiben vom 12. August 2020 durch die Beschwerdeführerin stellt eine Vertrauensgrundlage dar, auf die sich die Beschwerdegegnerschaft verlassen hat und verlassen durfte. Hätte die Beschwerdeführerin sich eine gerichtliche Überprüfung vorbehalten wollen, hätte sie dies der Beschwerdegegnerschaft offenlegen müssen. Insgesamt erweist sich das Vorgehen der Beschwerdeführerin als treuwidrig und verstösst gegen das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Sie ist an die in ihrem Schreiben vom 12. August 2020 zugesicherten schulwegsichernden Massnahmen gebunden (zum Ganzen E. 4). Hälfthige Kostenaufgabe an Vorinstanz wegen der unzulässigen Formulierung des Dispositivs (E. 6.2). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Der hier angefochtene Beschluss weist ein Dispositiv mit zwei alternativen Anordnungen ("entweder... oder...") auf, was unzulässig ist. Anfechtungsobjekt war eine Kindergartenzuteilung und mithin eine Anordnung (zum Verfügungscharakter einer Zu- bzw. Umteilung VGr, 1. September 2020, VB.2020.00532, E. 1 Abs. 2 – 23. Oktober 2013, VB.2013.00557, E. 2; vgl. auch BGr, 19. Juni 2014, 2C\_1123/2013, E. 2.3.1) . Ein diesbezüglicher Rechtsmittelentscheid hat ebenfalls in Form einer Anordnung zu ergehen; dessen Dispositiv muss klar und eindeutig formuliert sein und eine vollstreckungsfähige Entscheidung über den Streitgegenstand beinhalten ( Regina Kiener/Bernhard Rüttsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 828, 1663; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 10; Madeleine Camprubi, in:

Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 61 N. 24). Durch die von der Vorinstanz gewählte Formulierung des Dispositivs wird die Beschwerdeführerin angewiesen, sich für eine "Alternative" zu entscheiden. Das Dispositiv ist damit nicht eindeutig, namentlich bleibt die Zuteilung von E vorerst ungeklärt, womit eine Vollstreckung verunmöglicht wird. Die Vorinstanz hat Elemente eines Rückweisungsentscheids mit solchen eines Endentscheids vermischt. Ein solches Vorgehen ist unzulässig. Im Rekursverfahren ist entweder ein Endentscheid zu fällen oder – wenn die Angelegenheit nicht entscheidungsreif ist – die Sache zurückzuweisen. Indem die Vorinstanz die Angelegenheit zwar entschied, der Beschwerdegegnerschaft aber eine Wahl einräumte, liess sie Letztere im Unklaren darüber, ob sie ganz oder nur teilweise obsiegt hat, und verunmöglichte ihr eine sachgerechte Anfechtung des Rekursentscheids. Insgesamt hat die Vorinstanz mit der gewählten Formulierung des Dispositivs in grober Weise gegen Verfahrensvorschriften verstossen. Dies wird im Rahmen der Kostenverlegung zu berücksichtigen sein (vgl. E. 6.2).

#### **E. 4.1**

Die Schulverwaltung teilte der Beschwerdegegnerschaft mit Schreiben vom 12. August 2020 unter Bezugnahme auf den Rekursentscheid mit, dass E "[a]ufgrund der Gleichberechtigung den anderen Kindern gegenüber" nicht umgeteilt werde. Weiter heisst es: "Die beiden Übergänge an der H- und I-Strasse werden ganzjährig durch Verkehrslotsen gesichert und im zweiten Kindergartenjahr wird für E für den Weg in der Mittagspause vom Kindergarten F nach Hause und wieder zurück einen Transport eingerichtet". Erst fünf Tage später, am 17. August 2020 (dem ersten Schultag), erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde gegen den bezirksrätlichen Beschluss vom 5. August 2020 und beantragte in der Hauptsache, dieser sei aufzuheben und der Beschluss der Schulpflege vom 3. Juni 2020 sei zu bestätigen. Damit vertritt sie nunmehr im Widerspruch zum Schreiben vom 12. August 2020 die Ansicht, dass der Schulweg E ohne Verkehrslotsen an der H- und I-Strasse sowie im zweiten Kindergartenjahr ohne Transport zumutbar sei.

#### **E. 4.2**

Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Im Verwaltungsrecht wirkt er sich sowohl in der Form des Vertrauensschutzes als auch in derjenigen des Verbots widersprüchlichen Verhaltens aus (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann [Hrsg.], Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 620 ff.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 22 Rz. 2 ff.). Äusserungen im Verkehr zwischen Behörden und Privaten sind so zu interpretieren, wie die jeweils andere Seite sie nach Treu und Glauben verstehen durfte (vgl. BGE 126 II 97 E. 4b mit Hinweisen; BGr, 11. Mai 2012, 2C\_277/2012, E. 5.2). Verwaltungsbehörden dürfen sich gegenüber anderen Behörden oder Gemeinwesen sowie gegenüber Privaten sodann nicht widersprüchlich verhalten. Ein und dieselbe Behörde darf von einem Standpunkt, den sie gegenüber einem bestimmten Privaten in einem konkreten Verfahren verbindlich eingenommen hat, nicht ohne sachlichen Grund abweichen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 712 f.; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 22 Rz. 21 ff.).

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdegegnerschaft wurde mit dem Schreiben vom 12. August 2020 mitgeteilt, wie die Beschwerdeführerin den Rekursentscheid umsetzen wird. Das Schreiben enthielt weder Erläuterung noch Einschränkung oder Vorbehalt. Es wurde insbesondere nicht darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin die vom Bezirksrat angeordneten Massnahmen lediglich provisorisch bzw. vorübergehend einrichtet und darauf wieder zurückkommen bzw. den Rekursentscheid anfechten will. Die Beschwerdegegnerschaft musste (und durfte) das Schreiben folglich so verstehen, dass die Beschwerdeführerin den Entscheid des Bezirksrats akzeptierte und nun in Nachachtung bzw. Umsetzung der dortigen Anweisung die beiden Übergänge an der H- und I-Strasse ganzjährig durch Verkehrslotsen sichern lässt und im zweiten Kindergartenjahr für E für den Weg vom Kindergarten F nach Hause und wieder zurück einen Transport einrichtet ( vgl. VGr, 18. November 2020, VB.2020.00554, E. 2.2.1 Abs. 1). Hätte die Beschwerdeführerin sich eine gerichtliche Überprüfung vorbehalten wollen, hätte sie dies der Beschwerdegegnerschaft in ihrem Schreiben vom 12. August 2020 offenlegen müssen; denn Letztere hätte zu diesem Zeitpunkt noch die Möglichkeit gehabt, sich weiterhin für die Umteilung von E in den Kindergarten C einzusetzen und entsprechend selbst Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erheben. Weshalb die Beschwerdeführerin zunächst die Anweisung des Bezirksrats (bzw. einer der von diesem vorgegebenen "Alternativen") umsetzt, aber fünf Tage später und namentlich am ersten Tag des Schuljahrs 2020/2021 den Beschluss dennoch anfecht, ist nicht nachvollziehbar und – insbesondere aus Sicht der Beschwerdegegnerschaft – widersprüchlich ( vgl. VGr, 18. November 2020, VB.2020.00554, E. 2.2.1 Abs. 2 ff.) . Aus dem Umstand, dass auf dem "Merkblatt betreffend Lotsendienst-Zeiten im Schuljahr 2020/2021" vermerkt war, dass Änderungen vorbehalten seien, kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten ableiten. Denn diese allgemeine Information, welche sich an alle Eltern von schulpflichtigen Kindern in der Gemeinde Bassersdorf richtet, vermag keinen Vorbehalt bezüglich den direkt der Beschwerdegegnerschaft angekündigten Massnahmen zu begründen.

#### **E. 4.4**

Insgesamt erweist sich das Vorgehen der Beschwerdeführerin als treuwidrig und verstösst gegen das Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Sie ist demnach an die in ihrem Schreiben vom 12. August 2020 zugesicherten schulwegsichernden Massnahmen gebunden (vgl. VGr, 18. November 2020, VB.2020.00554, E. 2.3).

#### **E. 5**

Zur Zumutbarkeit des Schulwegs ist schliesslich Folgendes anzumerken: Angesichts der konkreten Umstände ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass der zu beurteilende Schulweg aufgrund seiner Länge und insbesondere seiner Gefährlichkeit (selbständige Überquerung von zwei stärker befahrenen Strassen mit Höchstgeschwindigkeit 50 km/h ohne eine Querungshilfe in Form eines Fussgängerstreifens oder einer Mittelinsel) für ein Kindergartenkind – ohne schulwegsichernde verkehrstechnische oder organisatorische Massnahmen – nicht zumutbar ist.

#### **E. 6.1**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 6.2**

Gemäss Art. 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG tragen die Verfahrensbeteiligten die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Kosten, die

ein Beteiligter durch Verletzung von Verfahrensvorschriften verursacht, sind ihm ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens zu überbinden (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG). Ausgangsgemäss wären die Gerichtskosten grundsätzlich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Wie aufgezeigt (vorn, E. 3), hat die Vorinstanz durch die unzulässige Formulierung des Dispositivs jedoch in grober Weise gegen Verfahrensvorschriften verstossen bzw. hat sie dieses Verfahren (mit)verursacht; die Kosten des Verfahrens sind demnach der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz je zur Hälfte aufzuerlegen (vgl. Plüss, § 13 N. 54, 59).

### **E. 6.3**

Der Beschwerdeführerin steht bei diesem Verfahrensausgang keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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