

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00546 vom 25. November 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-11-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00546](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00546)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00546 du 25 novembre 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00546 del 25 novembre 2021

## Regeste

Schulhauszuteilung | [Schulhauszuteilung eines Schülers der 1. Primarklasse] Die Beschwerdegegnerin hat die Schulhauszuteilung nach geografischen Kriterien vorgenommen und dabei auch auf ausgewogene Klassenbestände in den 1. Primarklassen über die verschiedenen städtischen Schulhäuser hinweg geachtet. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden (E. 5.1 f.). Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin auf einen falschen Sachverhalt abgestellt, indem sie die Zuteilung nicht gestützt auf die Betreuungsadresse bei der Grossmutter vornahm (E. 5.3). Die Zuteilung in ein über 1 km weiter entferntes Schulhaus führt sodann dazu, dass der Sohn der Beschwerdeführenden – zumindest was das Mittagessen betrifft – aus seinem gewohnten Betreuungsumfeld bei seiner Grossmutter entfernt wird (E. 5.4). Die Beschwerdegegnerin hat demnach ihr Ermessen rechtswidrig ausgeübt, indem sie an ihrer Schulhauseinteilung auch festhielt, nachdem ihr die private Betreuungssituation von den Beschwerdeführenden klar dargelegt worden war (E. 5.7). Gutheissung. Umteilung des Sohns der Beschwerdeführenden.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2021.00546 Urteil der 4. Kammer vom 25. November 2021 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen 1. A, 2. B, beide vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Primarschulpflege Bülach, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Schulhauszuteilung, hat sich ergeben: I. Mit Schreiben vom 19. Mai 2021 teilte die Primarschulpflege Bülach A mit, dass ihr 2015 geborener Sohn E für das Schuljahr 2021/2022 einer 1. Primarklasse im Schulhaus F zugeteilt worden sei. Mit Schreiben vom 20. Mai 2021 gelangte A an die Primarschulpflege Bülach und ersuchte um die Zuteilung von E ins Schulhaus G. Dieses Gesuch wies die Primarschulpflege Bülach am 10. Juni 2021 ab. Nachdem A nochmals an die Primarschulpflege Bülach gelangt war, prüfte diese den Zuteilungsentscheid erneut. Mit Beschluss vom 17. Juni 2021 hielt sie daran fest. II. Dagegen liessen A und B, der Vater von E, beim Bezirksrat Bülach rekurrieren und beantragen, der Beschluss der Primarschulpflege Bülach sei aufzuheben und E ins Schulhaus G einzuteilen. Mit Beschluss vom 21. Juli 2021 wies der Bezirksrat Bülach den Rekurs ab und auferlegte die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 600.30 A und B je zur Hälfte unter solidarischer Haftung füreinander (Dispositiv-Ziff. I f.). Einer Beschwerde gegen diesen Entscheid entzog er die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. IV Abs. 2). III. Mit Eingabe vom 12. August 2021 liessen A und B Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und im Wesentlichen beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss des Bezirksamts Bülach vom

21. Juli 2021 aufzuheben und E ins Schulhaus G einzuteilen. Des Weiteren ersuchten sie unter dem Titel "Verfahrensanträge" um Erteilung der aufschiebenden Wirkung sowie um (super)provisorische Einteilung ihres Sohns ins Schulhaus G. Mit Präsidialverfügung vom 17. August 2021 wurden die Gesuche um Erteilung der aufschiebenden Wirkung und um (super)provisorische Einteilung von E ins Schulhaus G abgewiesen. Während der Bezirksrat Bülach am 1. September 2021 auf eine Vernehmlassung verzichtete, liess die Primarschulpflege Bülach am 14. September 2021 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge schliessen. Mit Replik vom 28. September 2021 und Triplik vom 27. Oktober 2021 bzw. Duplik vom 14. Oktober 2021 und Quadruplik vom 8. November 2021 hielten A und B bzw. die Primarschulpflege Bülach an ihren Anträgen fest. Am 22. November 2021 liessen sich Erstere erneut vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksamts betreffend Anordnungen einer Schulpflege nach § 75 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) und § 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführenden reichten am 22. November 2021 eine weitere Stellungnahme ein. Da sich die Parteien im Verlauf des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bereits mehrfach äussern konnten, die Sache spruchreif ist und sich bei Schulhauszuteilungen eine möglichst rasche Entscheidung aufdrängt, wurde davon abgesehen, diese erneute Stellungnahme der Beschwerdegegnerin zur Vernehmlassung zuzustellen, zumal sie keine entscheidungswesentlichen neuen Vorbringen enthält. 3. 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 [Kommentar VRG], § 50 N. 25 ff.).

#### **E. 4.1**

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 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).

#### **E. 4.2**

Aus der Garantie eines ausreichenden Unterrichts ergibt sich unter anderem auch ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg ( BGE 140 I 153 E. 2.3.3; VGr, 1. September 2020, VB.2020.00134, E. 2.1 – 8. November 2017, VB.2017.00506, E. 3.1 Abs. 2 mit Hinweisen). Gemäss Lehre und Rechtsprechung richtet sich die Zumutbarkeit eines Schulwegs nach den konkreten Umständen im Einzelfall. Massgeblich sind die Länge des Schulwegs und die zu überwindende Höhendifferenz, die Beschaffenheit des Wegs und die damit verbundenen Gefahren sowie das Alter und die Konstitution des betroffenen Kindes (BGE 140 I 153 E. 2.3.3; BGr, 27. März 2008, 2C\_495/2007, E. 2.2;

Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 266 ff.). 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]). Bei der Beurteilung der Gefährlichkeit des Schulwegs gilt es zu beachten, dass jegliche Teilnahme am Verkehr mit Gefahren verbunden ist, weshalb ein Schulweg nie vollkommen ungefährlich ist. Wesentlich ist daher, ob einem Schulkind die bestehenden Gefahren zumutbar sind, mit anderen Worten, ob keine übermässige Gefährlichkeit besteht (VGr, 23. November 2016, VB.2016.00474, E. 3.1 Abs. 1 – 21. Dezember 2011, VB.2011.00395, E. 3.3.2 Abs. 1). 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.

#### **E. 4.3**

Für Entscheide über die Zuteilung zu den Schulen innerhalb der Schulgemeinde bzw. des Schulkreises ist die Schulpflege zuständig (§ 42 Abs. 3 Ziff. 6 VSG). Ihr kommt bei der Zuweisung der Schülerinnen und Schüler zu Schulen und Klassen 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, 21. November 2018, VB.2018.00430, E. 3.2 – 29. April 2015, VB.2015.00103, E. 2 Abs. 2).

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdegegnerin begründete ihren Beschluss vom 17. Juni 2021 zunächst damit, dass infolge hoher Bautätigkeit im Schulgebiet G die Zuteilungsgrenzen zwischen den einzelnen Schulen verschoben worden seien. Die Beschwerdegegnerin achte "neben verschiedenen Kriterien" auf ausgewogene Klassengrössen; die ersten Klassen würden nach Möglichkeit so gebildet, dass einzelne Zuzüge in den Quartieren aufgefangen werden könnten. Wenn in einem Schulhaus die ersten Klassen sehr gross oder auch sehr klein starteten, könnte dies zur Folge haben, dass während eines Schuljahres plötzlich eine Klasse halbiert und/oder neu aufgeteilt werden müsse. Mit Rücksicht auf das Kindeswohl sei dies "wenn immer möglich [zu] verhindern". Im Fall einer Gutheissung "aller vorliegenden Wiedererwägungsgesuche könnte diese Ausgewogenheit nicht mehr gewährleistet und einzelne Neuzuzüge nicht mehr im Quartier aufgefangen werden. Dies könnte zur Folge haben, dass ein einzelnes Kind in ein weiter entferntes Schulhaus (...) eingeteilt werden müsste". Im Beschluss vom 10. Juni 2021 hatte die Beschwerdegegnerin überdies angegeben, dass die Kinder aus dem H-Quartier, welche eine erste Regelklasse besuchen, alle dem Schulhaus F zugeteilt worden seien.

#### **E. 5.2**

Die Beschwerdegegnerin hat die Schulhauszuteilung nach geografischen Kriterien vorgenommen und dabei auch auf ausgewogene Klassenbestände in den 1. Primarklassen über die verschiedenen städtischen Schulhäuser hinweg geachtet. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, zumal es deutliche Abweichungen zwischen den einzelnen ersten Klassen sowohl aus pädagogischen Gründen als auch im Hinblick auf eine

optimale räumliche Auslastung der Schulstandorte zu vermeiden gilt (VGr, 21. November 2018, VB.2018.00430, E. 4.2 Abs. 2; vgl. BGr, 3. Juli 2020, 2C\_982/2019, E. 5.2; VGr, 29. April 2015, VB.2015.00103, E. 3.2.4 – 21. Januar 2009, VB.2008.00537, E. 4.2.3; Herbert Plotke, Schulort, Schulgeld, Schülertransport, in: Thomas Gächter/Tobias Jaag [Hrsg.], Das neue Zürcher Volksschulrecht, Zürich/St. Gallen 2007, S. 99 ff., 103). Ausserdem ist das Freihalten von gewissen Plätzen in einzelnen Schulhäusern bzw. Klassen, zum Beispiel mit Blick auf etwaige Zuzüge oder eine notwendig werdende Repetition, gerechtfertigt (vgl. BGr, 27. März 2008, 2C\_495/2007, E. 2.8). Das erwähnte Vorgehen der Beschwerdegegnerin bei der Schulhauszuteilung verletzt die Rechtsgleichheit nicht; eine Bevorzugung von "allfällige[n] Zuzüger[n]", wie von den Beschwerdeführenden geltend gemacht, ist nicht ersichtlich.

### **E. 5.3**

Die Beschwerdegegnerin stellte in ihrem Beschluss vom 17. Juni 2021 unter anderem darauf ab, dass (auch) die Wohnadresse der Grossmutter, von welcher E an drei ganzen Tagen betreut werde, "ebenfalls im Raster der Zuteilung ins Schulhaus F" sei. Dabei geht sie davon aus, dass die Grossmutter von E an der I-Strasse 01 wohne; diese Adresse liege "nur wenige Meter von [der] Wohnadresse [der Beschwerdeführerin] entfernt". Der Schulweg von und an die Betreuungsadresse sei einem Erstklässler "klar zumutbar". Zu diesem Schluss gelangte die Beschwerdegegnerin jedoch aufgrund einer falschen Annahme: Nicht die Grossmutter von E, sondern der Beschwerdeführer wohnt an der I-Strasse 01. Erstere wohnt an der J-Strasse 02. Des Weiteren wird E (mindestens) an vier ganzen Tagen gemeinsam mit seinen beiden Schwestern von seiner Grossmutter betreut. Diese Angaben gehen aus dem "Beiblatt zum Gesuch betreffend Privater Tagesbetreuung" hervor, welches der Beschwerdegegnerin vorlag. Dieser Umstand ist von Bedeutung, da die Beschwerdegegnerin im Beschluss vom 17. Juni 2021 angab, die Zuteilung von E "noch einmal eingehend geprüft und neu beurteilt" zu haben. Offensichtlich hat sie dabei auf einen falschen Sachverhalt abgestellt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin am 20. Mai und am 14. Juni 2021 jeweils darauf hingewiesen hatte, dass ihre "einzige und tägliche Unterstützung [...] die Grossmutter" sei.

### **E. 5.4**

Die Betreuungsadresse von E an der J-Strasse 02 liegt gemäss dem Plan "Einzugsgebiete Schulhäuser" der Beschwerdegegnerin lediglich im Einzugsgebiet der Schule G und nicht – wie die Wohnadressen der Beschwerdeführerin und des Beschwerdeführers – in der Schnittmenge der Einzugsgebiete beider hier interessierender Schulhäuser. Die Zuteilung von E ins Schulhaus F führt sodann dazu, dass sich sein Schulweg um über 1 km verlängert (ca. 150 m bis zum Schulhaus G; ca. 1400 m bis zum Schulhaus F). Dieser Umstand greift – unabhängig von der Frage der Zulässigkeit dieser Massnahme – in erheblicher Weise in das Leben und in den Tagesablauf von E ein (vgl. BGr, 28. März 2002, 2P.324/2001, E. 3.4; ferner BGr, 29. Juli 2014, 2C\_274/2014, E. 3.3.3). In diesem Kontext fällt zusätzlich ins Gewicht, dass E durch die strittige Schulhauszuteilung – zumindest was das Mittagessen betrifft – aus seinem gewohnten Betreuungsumfeld bei seiner Grossmutter entfernt wird. Die Beschwerdegegnerin hat diese mit der Schulhauszuteilung verbundenen persönlichen Nachteile für das noch junge Kind im Rahmen ihres Entscheids zu wenig berücksichtigt (vgl. BGr, 19. Juni 2014, 2C\_1123/2013, E. 2.3.2).

### **E. 5.5**

Zwar hat die Beschwerdegegnerin am 17. Juni 2021 einen Wiedererwägungsentscheid gefällt, doch mögen sich frühere Verfahrensmängel auch auf diesen ausgewirkt haben. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Beschwerdeführerin mit E-Mail vom 4. Februar 2021 an die Schulverwaltung gelangt war und unter anderem Folgendes angegeben hatte: "Ich bin alleinerziehend und die Grossmutter übernimmt jeweils die Betreuung." Sie ersuchte somit unter Bezugnahme auf die private Betreuungssituation von E um dessen Zuteilung ins Schulhaus G. In ihrer Rekursantwort führte die Beschwerdegegnerin diesbezüglich lediglich aus, das Gesuch sei "zu spät und ohne das dafür nötige Beiblatt 'Gesuch private Tagesbetreuung' eingereicht" worden. "Aufgrund der nicht ausführlich dokumentierten Betreuungsangaben ging die Primarschulpflege im Zuteilungsentscheid vom 19. Mai 2021 nicht auf das Gesuch ein". Dieses Vorgehen war nicht haltbar. Vielmehr hätte die Beschwerdegegnerin die Betreuungssituation von E durch die Grossmutter genauer abklären bzw. die Beschwerdeführerin zumindest auf das fehlende Gesuchsformular hinweisen müssen. Dies gilt umso mehr, als das Formular gemäss Angaben der Beschwerdegegnerin bei der Primarschulverwaltung bezogen werden musste; an diese hatte sich die Beschwerdeführerin mit ihrer E-Mail vom 4. Februar 2021 auch gewandt. Dass das Gesuch (wenige Tage) nach Ablauf der Frist am 29. Januar 2021 eingereicht wurde, durfte sodann nicht dazu führen, dass es unberücksichtigt blieb, zumal die Zuteilungsentscheide nicht bereits im Februar 2021 gefällt wurden.

### **E. 5.6**

Die Vorinstanz anerkannte, dass E an vier Tagen von seiner Grossmutter betreut wird. Sie erwog jedoch in diesem Zusammenhang, dass Wünsche der Eltern im Hinblick auf die Zuteilung kein massgebliches Kriterium bzw. nicht ausschlaggebend seien, und es "infolgedessen nicht zu beanstanden [ist], dass die Schulpflege solche nur nach Möglichkeit berücksichtigt". Die Fremdbetreuung von E spreche nicht gegen die Einteilung ins Schulhaus F, zumal im Schulhaus F ein Mittagstisch angeboten werde. Es trifft zwar zu, dass kein Anspruch auf (freie) Wahl des Schulhauses bzw. der Klasse oder auf eine bestimmte oder wunschgemässe Zuteilung besteht (VGr, 20. Oktober 2020, VB.2020.00551, E. 3 Abs. 2 und E. 4.2.1 Abs. 4 – 23. November 2016, VB.2016.00474, E. 3.8 – 29. April 2015, VB.2015.00103, E. 2 Abs. 2). Die Vorinstanz berücksichtigt in ihren Erwägungen jedoch nicht, dass die Beschwerdegegnerin Kinder aus dem "H-Quartier" ins Schulhaus F einteilen wollte und dass gemäss dem "Beiblatt zum Gesuch betreffend Privater Tagesbetreuung" die Betreuungsadresse für die Schulhauszuteilung zu berücksichtigen ist. Es geht somit nicht primär darum, welchen Zuteilungswunsch die Beschwerdeführerin gegenüber der Beschwerdegegnerin geäussert hatte. Vielmehr geht es um die Frage, ob E bei Berücksichtigung seines hauptsächlichen Betreuungsorts überhaupt ins Schulhaus F hätte eingeteilt werden sollen. Aufgrund des Plans "Einzugsgebiete Schulhäuser" und der Begründung der Beschwerdegegnerin zur Einteilung der Kinder aus dem "H-Quartier" ist diese Frage zu verneinen. Entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen darf sodann die Zuteilung in ein weiter entferntes Schulhaus nicht dazu führen, dass ein Kind die dortigen Tagesstrukturen nutzen muss, damit der Schulweg zumutbar ist bzw. ihm oder ihr ausreichend Zeit für die Mittagsverpflegung verbleibt. Die Schulhauszuteilung hat grundsätzlich so zu erfolgen, dass die Kinder die Mittagspause zu Hause bzw. am Ort der privaten (familiären) Betreuung verbringen können. Vorliegend ist es E nicht zumutbar, anstatt der Betreuung durch seine Grossmutter den Hort und den Mittagstisch der Schule F

zu besuchen.

#### **E. 5.7**

Insgesamt hat die Beschwerdegegnerin demnach ihr Ermessen rechtswidrig ausgeübt, indem sie E ins Schulhaus F eingeteilt hat bzw. an dieser Einteilung auch festhielt, nachdem die private Betreuungssituation an der J-Strasse 02 von der Beschwerdeführerin dargelegt worden war. Gemäss den durch die Beschwerdegegnerin publizierten Vorgaben und Kriterien ist E ins Schulhaus G einzuteilen. Einer Umteilung ins Schulhaus G steht auch die Vorgabe zur (maximalen) Klassengrösse gemäss § 21 Abs. 1 lit. b VSV nicht entgegen. Denn in ihrer Rekursantwort hatte die Beschwerdegegnerin diesbezüglich angegeben, dass bei einer Umteilung von vier Schülern der ersten Primarklasse vom Schulhaus F ins Schulhaus G die beiden dortigen "einklassigen Klassen bereits komplett voll mit 25 Kindern starten" würden. In letzterem Schulhaus sind demnach mindestens noch vier Plätze frei.

#### **E. 5.8**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und E ins Schulhaus G umzuteilen. Bei diesem Verfahrensausgang erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführenden (etwa betreffend Ungleichbehandlung der Kinder aus dem H-Quartier) einzugehen.

#### **E. 6**

Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Desgleichen ist sie zu verpflichten, den Beschwerdeführenden eine Parteischädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bezahlen. Der Beschwerdegegnerin steht dagegen keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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