

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00547 vom 25. November 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-11-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00547](https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00547)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00547 du 25 novembre 2021

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00547 del 25 novembre 2021

## Regeste

Schulhauszuteilung | [Schulhauszuteilung einer Schülerin 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 ist jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die Tochter der Beschwerdeführenden durch die strittige Schulhauszuteilung an mindestens drei Tagen pro Woche aus ihrem gewohnten und gefestigten Betreuungsumfeld bei einer befreundeten Familie entfernt wird. Denn aufgrund des (viel) längeren Schulwegs wären die Beschwerdeführenden faktisch gezwungen, ihre Tochter für den Mittagstisch anzumelden (E. 5.5). 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. 5.6). Gutheissung. Umteilung der Tochter der Beschwerdeführenden.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2021.00547 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 und B mit, dass deren am 18. Dezember 2014 geborene Tochter E für das Schuljahr 2021/2022 einer 1. Primarklasse im Schulhaus F zugeteilt worden sei. Mit E-Mail vom 20. Mai 2021 gelangte A gemeinsam mit einer weiteren Mutter, deren Tochter im Schuljahr 2021/2022 eingeschult wurde, an die Primarschulpflege Bülach; sie ersuchten um Zuteilung der beiden Kinder in dieselbe Klasse bzw. um Umteilung von E ins Schulhaus G. Dieses Gesuch wies die Primarschulpflege Bülach am 10. Juni 2021 ab. Nachdem sich A und B telefonisch bei der Primarschulpflege Bülach gemeldet hatten, prüfte diese den Zuteilungsentscheid erneut. Mit Beschluss vom 17. Juni 2021 hielt sie daran fest. II. A und B liessen dagegen 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 Bezirksrats 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 ihrer Tochter 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 Bezirksrats 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. 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. 4.2**

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 unter anderem 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 1. 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 1. Regelklasse besuchen, alle dem Schulhaus F zugeteilt worden seien.

#### **E. 5.2**

Die Beschwerdegegnerin hat demnach 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 1. 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**

Vorliegend ist jedoch zu beachten, dass die Beschwerdeführerin und I am 9. März 2021 an die Schulverwaltung gelangt waren und unter anderem Folgendes angegeben hatten: "Wir betreuen unsere Kinder gegenseitig und würden es sehr begrüßen, falls beide in der gleichen Klasse sein könnten". Die Tochter von I, J, ist ungefähr gleich alt wie Sophie und besucht ebenfalls seit dem Schuljahr 2021/2022 eine 1. Klasse. 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 I genauer abklären bzw. die Beschwerdeführenden 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 hatten sich die Beschwerdeführerin und I am 9. März 2021 auch gewandt. Dass das Gesuch nach Ablauf der Frist am 29. Januar 2021 eingereicht wurde, durfte sodann nicht dazu führen, dass es unberücksichtigt blieb, zumal die Zuteilungsentscheide am 9. März 2021 noch nicht gefällt waren. Zwar fällt die Beschwerdegegnerin am 17. Juni 2021 einen Wiedererwägungsentscheid, doch mögen sich diese früheren Verfahrensmängel auch auf diesen ausgewirkt haben.

### **E. 5.4**

Die Adresse, an welcher E an drei Tagen pro Woche privat betreut wird, ist die K-Strasse 01. Wie aus den Eingaben der Beschwerdeführenden hervorgeht, handelt es sich bei der dortigen Betreuung durch I um eine seit geraumer Zeit bestehende und damit gefestigte private Betreuungslösung. Die Betreuungsadresse liegt gemäss dem Plan "Einzugsgebiete Schulhäuser" der Beschwerdegegnerin lediglich im Einzugsgebiet der Schule G und nicht – wie die Wohnadressen der Beschwerdeführenden – im Einzugsgebiet beider hier interessierender Schulhäuser. J wurde denn auch ins Schulhaus G eingeteilt. Die Beschwerdegegnerin gab in ihrer Rekursantwort an, dass das Gesuch der Beschwerdeführenden um Berücksichtigung der privaten Betreuungsadresse "[i]m Sinne einer Gleichbehandlung ähnlich lautender Gesuche aus dem H-Quartier, die aufgrund der vollen Klassen im Schulhaus G nicht bewilligt werden konnten", abgewiesen wurde. Diese Argumentation verfängt jedoch aus zwei Gründen nicht: Zunächst wären die 1. Klassen im Schulhaus G selbst dann nicht ausgelastet (im Sinn von § 21 Abs. 1 lit. b VSV), wenn neben E auch drei weitere Schülerinnen und Schüler dorthin umgeteilt worden wären. Ausserdem stellt sich die Frage, ob E überhaupt als Kind aus dem "H-Quartier" betrachtet werden kann, zumal sie unbestrittenermassen an drei von fünf Schultagen an der K-Strasse 01 betreut wird. Hätte die Beschwerdegegnerin auf die Betreuungsadresse

abgestellt, so wäre E – wie J – in eine 1. Klasse im Schulhaus G eingeteilt worden.

#### **E. 5.5**

Die Zuteilung von E ins Schulhaus F führt sodann dazu, dass sich ihr Schulweg um über 1 km verlängert (ca. 200 m bis zum Schulhaus G; ca. 1500 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 ist vorliegend von entscheidender Bedeutung, dass E durch die strittige Schulhauszuteilung an mindestens drei Tagen pro Woche aus ihrem gewohnten und gefestigten Betreuungsumfeld bei einer befreundeten Familie entfernt wird. Denn aufgrund des (viel) längeren Schulwegs wären die Beschwerdeführenden faktisch gezwungen, E für den Mittagstisch im Schulhaus F anzumelden. 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. 5.6**

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 K-Strasse 01 von den Beschwerdeführenden klar dargelegt worden war. Gemäss den durch die Beschwerdegegnerin publizierten Vorgaben und Kriterien ist E ins Schulhaus G einzuteilen. Wie bereits erwähnt, steht einer Umteilung ins Schulhaus G 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 1. 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. 5.7**

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 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.