

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 31. August 2022

Versand: 6. September 2022

Regierungsratsbeschluss Nr. 2022-001058

Schule Q.____, Gesamtschulleitung; Beschwerde vom 6. Juli 2022 gegen den Entscheid des Schulrats des Bezirks Q.____ vom 8. Juni 2022 betreffend Schulhauszuteilung in Sachen A.____; Gutheissung

Sachverhalt

A.

A., wohnhaft in R., besuchte den Kindergarten im Kindergarten S., welcher zur Schule R. gehört. Das Provisorium wird als 2. Kindergartenabteilung des Kindergartens R. genutzt, bis das neue Schulhaus in R. fertig gestellt wird. Das Provisorium ist organisatorisch dem Schulhaus C. in Q. unterstellt.

B.

Mit Übertrittsempfehlung vom 21. Januar 2022 wurde A. in die 1. Klasse des Schulhauses R. eingeteilt. Die Eltern ersuchten am 23. Januar 2022 um Zuteilung ins Schulhaus C. Das Gesuch wurde am 28. März 2022 durch die Schulverwaltung abgelehnt. Nach erneutem Gesuch der Eltern um Zustellung einer anfechtbaren Verfügung, beschloss die Schule Q. am 11. April 2022 die Ablehnung der Zuteilung von A. in das Schulhaus C.

C.

Gegen diesen Entscheid erhoben die Eltern von A., D., mit Eingabe vom 2. Mai 2022 Beschwerde beim Schulrat des Bezirks Q. und beantragten, ihr Sohn sei im Schuljahr 2022/23 in die 1. Klasse im Schulhaus C. zuzuweisen.

Mit Entscheid vom 8. Juni 2022 hiess der Schulrat des Bezirks Q. die Beschwerde gut, hob den Beschluss der Schule Q. vom 11. April 2022 auf und teilte A. für das Schuljahr 2022/23 in das Schulhaus C. ein.

D.

Mit Eingabe vom 6. Juli 2022 erhob die Schule Q., Gesamtschulleitung (im Folgenden: Beschwerdeführerin), vertreten durch lic. iur. E., Rechtsanwalt, gegen den Entscheid des Schulrats des Bezirks Q. Beschwerde beim Regierungsrat und stellte folgenden Antrag:

"Der angefochtene Entscheid vom 8. Juni 2022 sei aufzuheben.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."

E. – F.

...

G.

Mit Zwischenentscheid des BKS vom 25. Juli 2022 wurde der Beschwerdegegner für die Dauer des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat dem Schulhaus in R. zugeteilt.

H. – J.

...

Erwägungen

1.

Gemäss § 78 des Schulgesetzes (SchulG) vom 17. März 1981 (SAR 401.100) kann gegen Beschlüsse und Entscheide des Schulrats des Bezirks innert 30 Tagen von der Zustellung an Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden. Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden.

Damit eine Vorinstanz Beschwerde erheben kann, muss ein behördenspezifisches Interesse vorliegen. Dieses liegt vor, wenn der Selbstverantwortungsbereich einer Behörde durch den Entscheid der übergeordneten Instanz tangiert wird. Bei einer Schulhauszuteilung handelt es sich um eine organisatorische Entscheidung, die in den Selbstverantwortungsbereich der Schulpflege beziehungsweise seit Einführung der Führungsstrukturen per 1. Januar 2022 des Gemeinderats oder der Schulleitung fällt, wenn ihr diese Entscheidungsbefugnis delegiert worden ist, was vorliegend gemäss Reglement über die Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Stadtrates sowie weiteren Kompetenzen des Stadtrates Q. vom 20. März 2013 (Stand 1. Januar 2022) der Fall ist (vgl. AGVE 2008 104 S. 488 f.).

Mit dem Entscheid des Schulrats des Bezirks Q., den Entscheid der Beschwerdeführerin betreffend Schulhauszuteilung aufzuheben, wird diese in ihrem behördenspezifischen Interesse berührt. Sie ist damit im Sinne von § 42 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG) vom 4. Dezember 2007 (SAR 271.200) zur Beschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2.

2.1

Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, dass sie die Schulhauszuteilung nach geographischen Kriterien vorgenommen und dabei auf altersdurchmischte Klassenzüge geachtet habe. Die Schule R. könne nur bestehen, wenn dies gewährleistet werde. Diese Vorgehensweise sei sachgerecht und habe im Übrigen zur Folge, dass A. mit drei anderen Kindern aus R., mit denen er bis jetzt den Kindergarten S. besucht habe, in R. die Schule besuchen werde. Die Schule Q. anerkenne durchaus, dass es triftige Zuteilungswünsche geben könne, wobei dies aber nur wichtige pädagogische Gründe sein könnten. Denn andernfalls würde eine optimale Verteilung der Raum- und Personalressourcen verunmöglicht und es würden Engpässe und Leerstände entstehen. Obwohl auch der Schulrat des Bezirks Q. offenbar der Ansicht sei, dass die ausserschulische Betreuung kein triftiger Grund sei, welche für die Zuteilung des Schulhauses berücksichtigt werden müsse, werde die Betreuung in der Kindertagesstätte U. zum Lebensmittelpunkt von A. hochstilisiert. Zur Betreuungssituation führt die Beschwerdeführerin aus, A. gehe an einem Tag zu seiner Grossmutter und an einem Tag werde er von seiner Mutter betreut. Dies könne an den Tagen mit Nachmittagsunterricht geschehen, das heisst, A. gehe über Mittag und nach der Schule dorthin. Ein mehrmaliges Pendeln entfalle. An den drei Tagen mit schulfreien Nachmittagen könne A. in der Kindertagesstätte F. betreut werden. Selbst wenn die Betreuung nicht in R. erfolgen sollte, bedeute dies nur ein einmaliges und nicht ein mehrmaliges Pendeln. Auch bei einer familienergänzenden Betreuung werde von den Eltern Flexibilität verlangt und genau das meine § 1 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KiBeG) vom 12. Januar 2016 (SAR 815.300), wenn er festhalte, dass die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit erleichtert werden soll.

2.2

Der Schulrat des Bezirks Q. bringt in seiner Stellungnahme vom 15. Juli 2022 vor, er stelle sich nicht auf den Standpunkt, dass A. grundsätzlich ein Anrecht habe, die Kindertagesstätte U. als Tagesbetreuung zu besuchen. Wenn die Schule eine kindgerechte und pädagogisch sinnvolle Betreuung anbieten könne, dann sei es zumutbar, dass A. diese besuche. Auch eine Taxifahrt pro Tag erachte der Schulrat als zumutbar. Doch im Falle von A. würde es mehrere Taxifahrten brauchen, da er auch in die Frühbetreuung gehen müsse, die im kommenden Schuljahr in R. eventuell nicht angeboten werde. Der Schulrat erachte es in diesem Fall für ein siebenjähriges Kind als nicht zumutbar, mehrere Taxifahrten zwischen den Betreuungsorten zu leisten. Aus pädagogischen Gründen sollte A. das Schulhaus C., wo die Stadt Q. ein vollständiges Betreuungsangebot anbiete, besuchen können, damit er an den betreuungsintensiven Tagen seinen Schulalltag meistern könne und nicht durch eine stetig wechselnde Betreuung mit mehreren Taxifahrten unnötig belastet werde. Dies wäre aus Sicht des Schulrats auch nicht als massive Einschränkung der Schulhauszuteilung für die Schule Q. anzusehen. Da am Schulstandort R. das Tagesangebot in der Kindertagesstätte F. stark eingeschränkt sei, gehe der Schulrat davon aus, dass dort kaum Nachfrage bestehe für eine volle Tagesbetreuung. Somit sei A. als Einzelfall zu sehen, der mit einem hohen Bedarf an Betreuung im Schulhaus C. besser aufgehoben sei.

2.3

Die Eltern von A. haben zur Begründung ihrer Beschwerde vor dem Schulrat des Bezirks Q. im Wesentlichen vorgebracht, A. besuche den Hort in der Kindertagesstätte U. an drei Tagen pro Woche, da sie beide berufstätig seien; sie in V., er in W. Der Weg von der Kindertagesstätte U. zum Schulhaus in R. betrage fast zwei Kilometer, was für A. im ersten Jahr nicht zumutbar sei. Sie wären folglich gezwungen, drei Mal pro Woche und mindestens zwei Mal pro Tag auf einen Taxidienst auszuweichen. Dieser betrage für einen Weg Fr. 25.–, was monatlich eine Summe von rund Fr. 1'200.– ausmachen würde. Es wäre für sie nicht möglich, diese Summe aufzubringen. Die Einschulung ihres Sohnes ins Schulhaus R. hätte für ihre Familie deshalb verheerende Folgen.

3.

3.1

Schülerinnen und Schüler haben weder aus Art. 19 und 62 der Bundesverfassung (BV) noch gemäss Rechtsprechung ein Recht auf freie Wahl ihres Schulortes. Ein solches Recht würde die Schulplanung ernsthaft in Frage stellen. Art. 19 BV verleiht den Schülerinnen und Schülern einzig einen Rechtsanspruch, an einem für sie nicht ungünstig gelegen Ort die Schule besuchen zu können. Bei der Beschwerdebeurteilung gilt es zu berücksichtigen, dass den Schulträgern in Bezug auf die Organisation der Schule und der Schulplanung ein Autonomiebereich zusteht, der den erstinstanzlich zuständigen Schulbehörden bei konkreten Entscheidungen ein relativ weites Ermessen einräumt. Der Regierungsrat auferlegt sich deshalb bei der Beurteilung von schulorganisatorischen Massnahmen und Entscheiden eine gewisse Zurückhaltung und greift nur dort ein, wo das Ergebnis unhaltbar ist oder wenn die Schulbehörde sich von Erwägungen leiten lässt, die keine oder keine massgebliche Rolle spielen dürfen.

3.2

Unbestritten ist, dass der verfassungsmässige Anspruch des Beschwerdegegners auf eine angemessene Grundschulausbildung an beiden Schulstandorten gewährleistet ist. Dass an der Schule in R., einem Stadtteil der Einwohnergemeinde Q., altersgemischte Abteilungen geführt werden, ist rechtlich zulässig und bedeutet keinesfalls, dass den Schülerinnen und Schülern deswegen eine mindere oder gar unzureichende Grundausbildung zukommt. Unstrittig ist auch, dass die Stadt Q. mit der Institution F. seit 2019 ein flächendeckendes Angebot an Tagesbetreuung für alle Kinder ab Kindergartenalter bis und mit 6. Primarklasse zur Verfügung stellt. Im Schulhaus C. wird das volle Tage-

sprogramm (Frühbetreuung, Mittagsbetreuung, Randstundenbetreuung, Nachmittagsbetreuung, Ferienbetreuung) angeboten, im Schulhaus in R. hingegen lediglich die Mittagsbetreuung und ab fünf Kindern auch die Frühbetreuung. Gemäss telefonischer Auskunft der Kindertagesstätte F. vom 11. Juli 2022 findet im Schuljahr 2022/23 in R. keine Frühbetreuung statt. Für Kinder aus R. findet die Frühbetreuung am Standort C. statt, von wo aus die Kinder von der Kindertagesstätte F. kostenlos zum Schulunterricht in die Schule R. transportiert werden.

Wie bereits ausgeführt, kommt der Schulbehörde in Bezug auf die Organisation der Schule und der Schulraumplanung ein erhebliches Ermessen zu. Dass die Schule Q. bei der Zuteilung zu den Schulhäusern auf dem Stadtgebiet auf den Wohnort der Schülerinnen und Schüler in den jeweiligen Einzugsgebieten der Schulen abstellt und nur in Ausnahmefällen davon abweicht, erweist sich als sachlich begründet, zumal wegen der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung der Kinder im jeweiligen Einzugsgebiet sich eine gewisse Schematisierung aufdrängt. Dies entbindet die Schulbehörde jedoch nicht davon, beim Vorliegen besonderer Umstände eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen.

3.3

Für den Beschwerdegegner und seine Eltern würde die Weiterführung der bisherigen Betreuung in der Kindertagesstätte U. bei gleichzeitiger Einschulung ins Schulhaus C. die ideale Wunschlösung darstellen, weil keine zusätzlichen Kosten für Transporte anfallen würden. Da die Familie des Beschwerdegegners im Einzugsgebiet der Schule R. wohnhaft ist, kann eine Zuweisung des Beschwerdegegners ins Schulhaus C. gegen den Willen der erstinstanzlich zuständigen Schulbehörde nach dem bisher Gesagten allerdings nur in Betracht fallen, wenn die Einteilung ins Schulhaus R. für ihn als unhaltbar beurteilt werden müsste, weil dort insbesondere kein ausreichendes Betreuungsangebot zur Verfügung steht.

Die Eltern haben vor dem Schulrat angegeben, dass sie an drei Wochentagen (aktuell Dienstag bis Donnerstag) auf eine Ganztagesbetreuung ihres Sohnes angewiesen seien. Bei einer Beschulung in R. würde dies bedeuten, dass sie ihren Sohn am Morgen wie bisher zur Frühbetreuung in die Kindertagesstätte U. oder neu in die Kindertagesstätte F. bringen müssten, von wo aus er dann mit einem Taxi beziehungsweise dem Transportdienst der Kindertagesstätte F. in die Schule R. gebracht würde, wo er den Unterricht und Mittagstisch besuchen und anschliessend wieder ins Betreuungsangebot in der Stadt zurückgebracht würde. Es fielen somit an drei Wochentagen jeweils zwei Fahrten pro Tag von je rund sieben Minuten Dauer an, was für einen Erstklässler problemlos machbar ist. Der Besuch des Schulunterrichts in R. und die ausserfamiliäre Betreuung an drei Wochentagen in der Kindertagesstätte U. oder eventuell neu in der Kindertagesstätte F. stellt eine gut vertretbare Lösung für den Beschwerdegegner dar. Von einer für ihn unzumutbaren Situation kann jedenfalls nicht die Rede sein. Der von den Eltern behauptete, allerdings nicht belegte Umstand, dass sie das bisherige Betreuungsangebot in der Kindertagesstätte U. bei zusätzlich anfallenden Kosten für ein Taxi nicht mehr finanzieren können, stellt bereits deshalb keinen wichtigen Grund für die Zuteilung ihres Sohnes ins Schulhaus C. dar, weil die Stadt Q. für die Schulkinder in R., die eine Ganztagesbetreuung benötigen, ein Angebot ohne zusätzliche Transportkosten anbietet. Dem Schulrat des Bezirks Q. ist zwar beizupflichten, dass ein Wechsel des Betreuungsangebots gleichzeitig mit der Einschulung eine zusätzliche Herausforderung für den Beschwerdegegner darstellen würde. Diese Konstellation haben jedoch die Eltern zu verantworten, die es in der Hand gehabt hätten, ihren Sohn im Hinblick auf die Einschulung bereits früher in die Kindertagesstätte F. im Auftrag der Stadt Q. angebotenen Tagesstrukturen zu platzieren, zumal sie gewusst haben, dass ihr Sohn aufgrund des Wohnorts der Schule R. zugeteilt war. Da sie Erfahrungen hatten, dass andere Kinder aus R. ins Schulhaus C. eingeteilt wurden, hätten sie fälschlicherweise angenommen, dass ihr Sohn diese Möglichkeit auch hätte (vgl. Entscheid des Schulrats des Bezirks Q., B. Materielles, E. 1). Es wäre ratsam gewesen, wenn die Eltern, anstatt von einer Annahme auszugehen, sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit ihrem Anliegen und zur Klärung der Sachlage an die zuständige Schulleitung gewendet hätten.

Dass der Beschwerdegegner gleichzeitig mit der Einschulung eventuell auch das Betreuungsangebot wechseln muss, stellt somit keinen wichtigen Grund für eine vom Wohnort abweichende Schulhauszuteilung dar.

3.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von der Stadt Q. für den Schulstandort R. eingerichtete Betreuungslösung auch für Schülerinnen und Schüler, die wie der Beschwerdegegner an mehreren Wochentagen auf eine Ganztagesbetreuung angewiesen sind, durchaus geeignet und zumutbar ist. Es ist verständlich, dass die Stadt Q. nicht an jedem Schulstandort das volle Tagesbetreuungsangebot anbieten kann und will. Deshalb und weil beim Beschwerdegegner keine wichtigen Gründe ersichtlich sind, die eine ausnahmsweise Zuteilung ins Schulhaus C. gebieten, ist die Beschwerde der Schule Q. gutzuheissen, der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben und der Beschwerdegegner dem Schulhaus in R. zuzuteilen.

4.

4.1

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 31 Abs. 2 und § 32 Abs. 2 VRPG). Richtet sich dasselbe Verfahren gegen mehrere Parteien – in casu der Beschwerdegegner und die Vorinstanz – tragen sie die ihnen auferlegten Verfahrens- und Parteikosten zu gleichen Teilen (§ 33 Abs. 1 VRPG). Den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begannen oder willkürlich entschieden haben (§ 32 Abs. 2 VRPG), was vorliegend nicht der Fall ist. Demzufolge hat der Beschwerdegegner beziehungsweise seine Eltern die Hälfte der Verfahrenskosten für das vorliegende Verfahren und den Zwischenentscheid zu tragen; die andere Hälfte ist vom Schulrat des Bezirks Q. zu tragen und somit auf die Staatskasse zu nehmen. Die Kosten der obsiegenden Beschwerdeführerin für die Vertretung durch einen Anwalt tragen der Beschwerdegegner beziehungsweise dessen Eltern und der Schulrat des Bezirks Q. ebenfalls zu gleichen Teilen, also je zur Hälfte.

4.2

Für die Höhe der Parteientschädigung ist das Dekret über die Entschädigung der Anwälte (Anwalts-tarif) vom 10. November 1987 (SAR 291.150) massgebend. Das Anwaltshonorar in Verwaltungssachen bestimmt sich nach den §§ 8a–c Anwaltstarif. Ein Streitwert lässt sich vorliegend nicht sachgerecht festsetzen. Es ist deshalb von einem Verfahren auszugehen, welches das Vermögen der Parteien weder direkt noch indirekt beeinflusst. Damit gelangen die §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. Anwaltstarif sinngemäss zur Anwendung (§ 8a Abs. 3 Anwaltstarif). Gemäss § 3 Abs. 1 lit. b Anwaltstarif beträgt die Grundentschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand der Anwältin oder des Anwalts, nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls Fr. 1'210.– bis Fr. 14'740.–. Bei einem geschätzten Aufwand des Rechtsvertreters von 5–10 Stunden (eine Rechtsschrift im Rahmen des angeordneten Schriftenwechsels, freiwillige Kurzeingabe), der geringen Schwierigkeit und Bedeutung des Falls erscheint in casu eine Grundentschädigung für das Verfahren vor dem Regierungsrat von Fr. 1'800.– angemessen. Für den Wegfall einer Verhandlung ist praxisgemäss ein Abzug von 25 % vorzunehmen (§ 6 Anwaltstarif). Die Parteientschädigung beträgt somit Fr. 1'350.– (inklusive Auslagen und MwSt). Gestützt auf die oben gemachten Ausführungen werden der Beschwerdeführerin je die Hälfte der Parteientschädigung, das heisst je Fr. 675.– (inklusive Auslagen und MwSt.), vom Beschwerdegegner beziehungsweise seinen Eltern und aus der Staatskasse ersetzt.

Beschluss

1.

In Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Schulrats des Bezirks Q. vom 8. Juni 2022 aufgehoben und A. (Beschwerdegegner) dem Schulhaus in R. zugewiesen.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat (inklusive Zwischenentscheid), bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 1'500.– sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 193.80, insgesamt Fr. 1'693.80, werden dem Beschwerdegegner beziehungsweise seinen Eltern zur Hälfte mit Fr. 846.90 in solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.

Der Beschwerdegegner beziehungsweise seine Eltern werden in solidarischer Haftbarkeit verpflichtet, der Beschwerdeführerin die vor dem Regierungsrat entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 1'350.– zur Hälfte mit Fr. 675.– zu ersetzen.

Die andere Hälfte (Fr. 675.–) ist der Beschwerdeführerin aus der Staatskasse zu ersetzen.

Joana Filippi
Staatsschreiberin