



Fall-Nr.: B 2018/193
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.01.2019
Entscheiddatum: 23.01.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.01.2019

Kindergartenzuteilung. Zumutbarkeit eines Kindergartenwegs. Art. 26 VSG, Art. 1 Abs. 1 VVU, Art. 27 Abs. 3 VSG, Art. 3bis Abs. 1 VVU. Die Zumutbarkeit eines Schulwegs beurteilt sich stets im Einzelfall. Beim Vorliegen eines zumutbaren Schulwegs ist die Autonomie der politischen Gemeinde als Schulträgerin bei der Schuleinteilung höher zu gewichten (Verwaltungsgericht, B 2018/193). Entscheid vom 23. Januar 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; a.o. Gerichtsschreiberin Dragomirovic

Verfahrensbeteiligte

A.__,

gesetzlich vertreten durch B.__ und C.__,

Beschwerdeführer,

gegen

Rekursstelle Volksschule Q.__,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X.__, vertreten durch den Schulrat



Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Zuweisung in den Kindergarten Y.___

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Mit Schreiben vom 2. Mai 2018 (vgl. act. 7/6, Einteilungsbrief der Schulleitung) teilte die Schulleitung X.___ A.___ (geb. 2013), wohnhaft bei ihren Eltern B.___ und C.___, N.___strasse 00__, X.___, dem Kindergarten Y.___ am H.___weg 01__ zu. Gegen den Zuweisungsentscheid erhoben die Eltern am 4. Mai 2018 Rekurs beim Schulrat X.___ mit dem Antrag, ihre Tochter dem Kindergarten Z.___ an der L.___strasse 02__ zuzuteilen. Der Schulrat wies das Begehren am 1. Juni 2018 ab. Die Eltern reichten am 14. Juni 2018 bei der Rekursstelle Volksschule Q.___ gegen diese Zuweisung Rekurs ein. Dieser wurde durch die Rekursstelle am 2. August 2018 abgewiesen, und den Rekurrenten wurden die amtlichen Kosten von CHF 400 auferlegt. Gleichzeitig entzog die Rekursstelle einer allfälligen Beschwerde gegen den Entscheid die aufschiebende Wirkung und ordnete die Vollstreckbarkeit des Entscheids an. A.___ besucht seit Beginn des Schuljahres 2018/19 am 13. August 2018 den Kindergarten Y.___.

B. Mit Eingabe vom 24. August 2018 erhoben C.___ und B.___ (Beschwerdeführer) gegen den am 10. August 2018 versandten Entscheid der Rekursstelle Volksschule Q.___ (Vorinstanz) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, A.___ per sofort in den Kindergarten Z.___ einzuteilen.

Die Vorinstanz stützte sich in ihrer Stellungnahme vom 25. September 2018 auf ihre Ausführungen im angefochtenen Entscheid und hielt am Entscheid fest. Die politische Gemeinde X.___, vertreten durch den Schulrat X.___ (Beschwerdegegnerin), hielt in der Vernehmlassung vom 2. Oktober 2018 an ihrem Entscheid fest und äusserte sich



ergänzend zu einzelnen Behauptungen der Beschwerdeführer. Die Beschwerdeführer verzichteten stillschweigend auf eine weitere Stellungnahme.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführer, der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Eltern des von der angefochtenen Kindergartenzuteilung betroffenen minderjährigen Kindes sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Art. 301 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 304 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches; SR 210, ZGB; vgl. BGer 2C_787/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 1.2; BGE 119 Ia 178 E. 2). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 24. August 2018 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Soweit sinngemäss der Antrag der Beschwerdeführer (Zuteilung "per sofort") als Begehren um eine vorsorgliche Massnahme gelten sollte, fällt dieser mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin. Da die Vorinstanz der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen hat und damit ein vollziehbarer Zuteilungsentscheid vorliegt, bestand für die Dauer des Verfahrens kein Handlungsbedarf hinsichtlich der Zuteilung.

3. Die strittige Frage lautet, ob die Tochter der Beschwerdeführer zu Recht dem Kindergarten Y.___ und nicht – wie von den Beschwerdeführern gewünscht – dem Kindergarten Z.___ zugewiesen wurde.

3.1. Gemäss Art. 19 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Die Kantone sorgen für einen ausreichenden



Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht (Art. 62 Abs. 1 und 2 Satz 1 BV). Der Unterricht muss grundsätzlich am Wohnort der Schüler erteilt werden; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.1). Da gemäss Art. 45 Abs. 1 des st. gallischen Volksschulgesetzes (Volksschulgesetz; sGS 213.1, VSG) Kinder am 1. August nach Vollendung des vierten Altersjahres schulpflichtig werden, gilt der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht auch für den Weg in den Kindergarten (vgl. dazu BGer 2C_433/2011 vom 2. Juni 2012 E. 3.3). Aus diesem Anspruch – und aus dem Anspruch auf Chancen- und Rechtsgleichheit (vgl. BGer 2C_495/2007 vom 27. März 2008, veröffentlicht in ZBI 109/2008 S. 494 ff., E. 2.2) – ergibt sich insofern ein verfassungsmässiger Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg. Ein Rechtsanspruch auf Einteilung ins nächstgelegene Schulhaus besteht nicht (vgl. VerwGE B 2016/121 vom 20. Dezember 2016 E. 3 mit Hinweis auf weitere Rechtsprechung, www.gerichte.sg.ch). Die Zuteilung in ein etwas weiter entferntes Schulhaus greift deshalb nicht in den Schutzbereich des Schülers auf Unversehrtheit und auf Förderung seiner Entwicklung im Sinn von Art. 11 BV ein (vgl. BGer 2C_495/2007 vom 27. März 2008, a.a.O., E. 2.4 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung).

Die Zumutbarkeit eines Schulweges ist im Einzelfall und gestützt auf eine Würdigung der konkreten Gesamtumstände zu beurteilen. Insbesondere sind die Person des Schülers, so sein Entwicklungsstand und seine Gesundheit, die Art des Schulwegs (Länge, Marschzeit, Höhenunterschied, Beschaffenheit) sowie die sich daraus ergebende Gefährlichkeit zu berücksichtigen. Die Würdigung der Umstände hat unter einem objektiven Blickwinkel zu erfolgen. Ausser Acht zu bleiben hat, ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird (vgl. GVP 2014 Nr. 1 mit Hinweis auf BGer 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.1).

3.2. Die vorliegende Beschwerde betrifft die Kindergartenzuteilung eines Kindergartenkindes und damit einen Ermessensentscheid des Schulrates. Die Klassenzuteilung obliegt gemäss Art. 26 VSG dem Schulrat. Die Beschwerdegegnerin ist als Schulträgerin autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (vgl. Art. 88 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen (Kantonsverfassung; sGS 111.1, KV)). Der Zuteilungsentscheid



der Schulleitung kann deshalb weder im Rekursverfahren (Art. 46 Abs. 2 VRP) noch im Beschwerdeverfahren (Art. 61 Abs. 1 VRP) auf seine Angemessenheit hin überprüft werden. Das Verwaltungsgericht hat sich darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und darf nur einschreiten, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 740). Es ist in seiner Kognition auf die Rechtskontrolle und die Überprüfung des von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalts beschränkt (vgl. GVP 1979 Nr. 26; Art. 61 VRP).

3.3. Die Vorinstanz erläutert, der Weg vom Wohnort der Tochter der Beschwerdeführer bis zum Kindergarten Y.___ bewege sich je nach Routenwahl zwischen 950 bis ca. 1150 Meter und führe, mit Ausnahme von zwei mittels Lichtsignalen gesicherten Querungen der Hauptstrasse, durch ein ungefährliches Gebiet. Zudem sei die Tochter der Beschwerdeführer aufgrund der körperlichen und geistigen Konstitution in der Lage, den Weg zurück zu legen (angefochtener Entscheid, E. e). Folglich sei er zumutbar.

Die Beschwerdeführer halten dem entgegen, der Schulweg sei aufgrund seiner Gefährlichkeit durch die Überquerung der P.___strasse mit einem hohen Verkehrsaufkommen von über 10'000 Fahrzeugen pro Tag für ein vierjähriges Kind unzumutbar. Pro Weg seien zwei Lichtsignalanlagen sowie ein Fussgängerstreifen selbständig zu überqueren. Zudem sei ihre Tochter aufgrund ihrer geistigen und körperlichen Entwicklung nicht in der Lage, den vorgesehenen Weg zu gehen. Sie habe insbesondere Probleme mit der Querung der Hauptstrasse mit den Ampelanlagen. Die vom Schulrat vorgeschlagene Alternativroute sei aufgrund des Durchgangsverbots über ein Privatgrundstück und wegen des regen Staplerverkehrs auf diesem ebenfalls gefährlich. Auch würden die anderen Kinder aus der Strasse von ihren Eltern zum Kindergarten gefahren, weshalb ein gemeinsames Gehen eher unwahrscheinlich sei.

3.4.

3.4.1. Der Weg vom Wohnhaus der Beschwerdeführer an der N.___strasse 00_ über die P.___strasse bis zum Kindergarten Y.___ am H.___weg 01__ beträgt etwa 850 Meter (gemessen auf www.geoportal.ch). Die vorgeschlagene Alternativroute bewegt sich im Rahmen von 950 Meter (gemessen auf www.geoportal.ch). Ein Höhenunterschied ist



auf dem Weg praktisch nicht vorhanden. Die Vorinstanz geht gemäss Augenscheinprotokoll von einem zurückzulegenden Schulweg von 15 bis 20 Minuten aus (angefochtener Entscheid, E. d). Dieser Schulweg ist sowohl hinsichtlich der Länge des Weges als auch der zeitlichen Distanz einem Kindergartenkind grundsätzlich zuzumuten (vgl. S. Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, in: ZBI 108/2007 S. 633 ff., S. 656; H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 227). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dagegen für einen Schüler auf Kindergartenstufe ein zu Fuss zurückzulegender Schulweg von über einer halben Stunde regelmässig unzumutbar (BGer 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.4, 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005 E. 5.2.2).

3.4.2. Als Gefahrenquelle werden gemäss Beschwerdeführer trotz Lichtsignalanlagen insbesondere die beiden Querungen S.__strasse und P.__strasse (E.__bank) sowie J.__strasse und M.__platz angesehen. Die Beschwerdeführer bemängeln die Überquerung der P.__strasse aufgrund des hohen Verkehrsaufkommen von über 10'000 Fahrzeugen am Tag. Bei der P.__strasse handelt es sich um eine Kantonsstrasse, auf der tatsächlich ein reger Verkehrsbetrieb herrscht (vgl. <http://www.verkehrszahlen.sg.ch>). Im Diskurs findet sich einerseits, dass die Überquerung einer täglich von mehr als 10'000 Fahrzeugen befahrenen Kantonsstrasse trotz Ampelanlage einem Kind im Kindergartenalter nicht zumutbar ist (Erziehungsrat Aargau, 21.1.1994, zit. nach H. Plotke, a.a.O., S. 230). Andererseits besteht die Auffassung, dass der Übergang einer viel befahrenen Strasse, welche mit Lichtsignalen gesichert ist, von Kindergärtnern bewältigt werden könne (BS Erziehungsdepartement 30.7.1998, zit. nach H. Plotke, a.a.O., S. 229). Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit eines Schulweges kommt es immer auf die Umstände des Einzelfalls an. Der entsprechende Strassenabschnitt verläuft gerade und ohne Kurven. Zudem liegt der Weg in der Tempo-50-Zone (vgl. www.maps.google.com). Sowohl der Fussgängerstreifen auf der P.__strasse als auch auf der J.__strasse sind mit Lichtsignalanlagen ausgestattet. Dabei gilt, dass der ampelgeregelter Fussgängerverkehr weniger hohe Anforderungen an die Kinder stellt (R. Schaffhauser, Fussgängerstreifen können Ihre Kinder gefährden, in: R. Schaffhauser [Hrsg.], Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2005, S. 359 ff., insbesondere S. 362). Beim Fussgängerstreifen auf der D.__strasse ist keine Lichtsignalanlage vorhanden. Bei der Strasse handelt es sich aber um eine Gemeindestrasse 1. Klasse, weshalb von einem



geringeren Verkehrsaufkommen als auf der Kantonsstrasse auszugehen ist. Als ein weiteres Indiz für die Gefährlichkeit einer Strasse gilt das Fehlen eines Trottoirs (H. Plotke, a.a.O, S. 228). Wie die Vorinstanz bereits festgestellt hat, ist der Weg fast durchgehend mit einem Trottoir versehen (angefochtener Entscheid, E. d; vgl. www.geoportal.ch). Je nach Wahl des Weges ist der Gang vom Wohnort der Tochter der Beschwerdeführer bis zum Kindergarten Y.__ vollständig auf einem Trottoir gewährleistet. Zudem schafft der zwischen der Fahrbahn und dem Trottoir liegende Radstreifen auf der P.__strasse eine gewisse Distanz der Fussgänger zu den Fahrzeugen (vgl. www.maps.google.com). Der Weg gestaltet sich damit auch für ein Kindergartenkind als genügend überschaubar. Auch stellt die vorgeschlagene Alternativroute eine geeignete Möglichkeit dar, die P.__strasse teilweise zu umgehen. Der Einwand der Beschwerdeführer hinsichtlich des Durchgangsverbotes auf der Liegenschaft Nr. 003 ist unbegründet. Zum einen hat die Beschwerdegegnerin aufgezeigt, dass das Verbot lediglich für das Grundstück Nr. 003, nicht aber für die Grundstücke Nr. 004 und Nr. 005 gilt. Des Weiteren ist der auf einem Privatgrundstück liegende Weg als Weg 2. Klasse klassifiziert (vgl. www.geoportal.ch). Damit ist der Weg öffentlich zugänglich und das Durchgangsverbot gilt für diesen nicht (VerwGE B 2012/64 vom 04. April 2013 E. 3.1, und VerwGE B 2009/30 vom 3. Dezember 2009 E. 4.1, www.gerichte.sg.ch). In Bezug auf Länge und Gefährlichkeit unterscheidet sich die Route auch nicht augenfällig von Schulwegen, wie sie in einer vergleichbaren Wohnumgebung von Kindern üblicherweise bewältigt werden müssen. Zudem haben noch weitere Kinder aus demselben Quartier dieselbe Wegstrecke zu bewältigen. Indessen darf davon ausgegangen werden, dass die Tochter der Beschwerdeführer mit der näheren Umgebung ihres Wohnortes bereits vertraut ist und mit dem Kontakt zu den Kindern ihrer Altersgruppe auch im Quartier und der weiteren Umgebung rasch ortskundig und selbständig wird. Aus dem Gesagten folgt, dass der Weg als zumutbar einzustufen ist. Die Komplexität des Weges mit einigen Verzweigungen bewegt sich im Rahmen dessen, was ein Kindergartenkind nach anfänglicher Begleitung durch Erwachsene bewältigen kann. Schliesslich können Kinder im Lebensalltag 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 (vgl. GVP 2007 Nr. 110).



3.4.3. Die Beschwerdeführer wenden ein, ihre vierjährige Tochter sei aufgrund ihrer geistigen und körperlichen Entwicklung nicht in der Lage, den vom Schulrat vorgesehenen Weg zu gehen, und insbesondere die Überquerung der P.__strasse mit den Lichtsignalen würden ihr grosse Probleme bereiten. Bei der Beurteilung der Frage, welche Anforderungen an ein Kind im Hinblick auf den Schulweg gestellt werden können, sind das Alter und die physischen sowie intellektuellen Fähigkeiten entscheidend (H. Plotke, a.a.O., S. 227). Die Tochter der Beschwerdeführer hatte am 0.__Oktober 2018 ihren fünften Geburtstag. Da ein Kind am 1. August nach Vollendung des vierten Altersjahres schulpflichtig wird (vgl. Art. 45 Abs. 1 VSG), zählt ihre Tochter zu den ältesten Kindern in der Klasse. Die Vorinstanz bezeichnet die Tochter der Beschwerdeführer als ein vifes Kind, das im Umgang mit dem Strassenverkehr bereits ein wenig geübt sei (angefochtener Entscheid, E. e). Die lebhaft Art der Tochter der Beschwerdeführer kann im Strassenverkehr auch ein Nachteil sein, da häufiger spontane Impulse kontrolliert werden müssen. Doch es liegen weder Anhaltspunkte noch ein ärztliches Zeugnis vor, aus welchen eine mögliche geistige oder körperliche Einschränkung des Kindes hervorgeht. Aus dem Augenscheinprotokoll der Vorinstanz geht im Gegenteil hervor, das Mädchen würde sowohl ohne körperliche als auch geistige Mühe den Weg zurücklegen (angefochtener Entscheid, E. e). Generell werden in städtischen Verhältnissen an das richtige Verhalten der Kinder im Verkehr höhere Anforderungen gestellt als auf dem Land (H. Plotke, a.a.O., S. 229). Nach anfänglicher Begleitung durch Erwachsene liegt der Weg im Rahmen dessen, was ein Kind im besagten Alter bewältigen kann. Demnach stellt sich der Schulweg für die Tochter der Beschwerdeführer hinsichtlich ihrer Person als zumutbar heraus.

3.5. Der Schulrat hat seinen Rekursentscheid damit begründet, dass es unter Berücksichtigung einer gleichmässigen Verteilung unumgänglich war, unter anderem die Tochter der Beschwerdeführer in den Kindergarten Y.__ einzuteilen (vgl. act. 7/6, Rekursentscheid des Schulrates, S. 2). Gemäss Art. 26 VSG bildet der Schulrat die Klassen, wobei er gemäss Art. 1 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12, VVU) Quartiergrenzen und Schulwege berücksichtigt. Die Schülerzahl einer Kindergartenklasse beträgt 16 bis 24 Schüler (vgl. Art. 27 Abs. 3 Ziff. 1 VSG und Art. 3^{bis} Abs. 1 VVU). Mit der Zuteilung der fünf südlich der Hauptstrasse lebenden Kinder (vgl. act. 7/6, Rekursentscheid des Schulrates, S. 2) zum Kindergarten Y.__ hat die Kindergartenklasse 18 Schüler. Im Vergleich betragen



St.Galler Gerichte

die Klassengrössen in den anderen sechs Kindergärten 20 bis 22 Schüler. Damit liegt die Schülerzahl im Y.___ unter den anderen Kindergärten und vollkommen im Rahmen der minimal und maximal zulässigen Anzahl von 16 bis 24 Schülern. Gemäss Beschwerdegegnerin entspreche diese Vorgehensweise bei der Kindergartenzuteilung ebenfalls der jahrelangen Praxis (vgl. act. 7/6, Rekursentscheid des Schulrates, S. 2). Mit der Tochter der Beschwerdeführer wurden noch vier weitere Kinder, die südlich der Hauptstrasse leben, in den gleichen Kindergarten eingeteilt. Damit hat der Schulrat auch den Quartiergrenzen entsprechend Rechnung getragen.

3.6. Zusammenfassend ergibt sich deshalb, dass der Zuteilungsentscheid des Schulrates, der im Übrigen nicht nur mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut ist und über konkrete Erfahrungen mit den von Kindergartenkindern in X.___ zurückgelegten Schulwegen verfügt, nicht zu beanstanden ist. Der strittige Schulweg ist zumutbar. Die Autonomie der Beschwerdegegnerin als Schulträgerin ist nach Abwägung der Begründung des Schulrates und der Argumentation der Beschwerdeführer höher zu gewichten. Die Vorinstanz hat damit den Zuteilungsentscheid im angefochtenen Rekursentscheid zu Recht gestützt. Unter diesen Umständen kann der Vorinstanz keine Rechtsverletzung und keine falsche Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden.

4. (...).

5. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten von CHF 800 unter Verrechnung mit dem von ihnen geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.



Der Abteilungspräsident

Die a.o. Gerichtsschreiberin

Eugster

Dragomirovic