[AZA 0]
1P.560/1999/mng

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

14. Februar 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Nay, präsidierendes Mitglied der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Féraud, Ersatzrichter Seiler und Gerichtsschreiber Dreifuss.

_____

In Sachen
1.E._____,
2.K._____,
3.L._____,
4.M._____,
5.R._____,
6.O._____,
7.S._____,
8.T._____,
9.U._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Erb, Restelbergstrasse 61, Zürich,

gegen

BildungsratdesKantons Zürich,
RegierungsratdesKantons Zürich,
VerwaltungsgerichtdesKantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer,

betreffend
Art. 4 aBV, Art. 6 und 13 EMRK, Gewaltentrennung
(Mitarbeiterbeurteilung), hat sich ergeben:

A.- Der Erziehungsrat (heute: Bildungsrat) des Kantons Zürich erliess am 3. November 1998 Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung für Lehrkräfte der Volksschule. Diese Richtlinien wurden Anfang Dezember 1998 im Schulblatt des Kantons Zürich (Nr. 12/98) veröffentlicht. In Ziff. 11 der Richtlinien wurde die Bildungsdirektion beauftragt, den Schulpflegen die benötigten Unterlagen (Formulare) sowie einen Leitfaden zum Verfahren der Lehrerbeurteilung zur Verfügung zu stellen. Ein solcher Leitfaden und ein Musterformular wurden im Januar 1999 im Schulblatt (Nr. 1/99) publiziert.

Am 3. Februar 1999 erhoben E._____, K._____, L._____, M._____, R._____, O._____, S._____, T._____ und U._____ Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich mit dem Rechtsbegehren, es sei festzustellen, dass der auf dem Beschluss des Erziehungsrats basierende Leitfaden und das Formular für die Durchführung der Mitarbeiterbeurteilung von Lehrkräften der Volksschule wegen Verletzung des Legalitätsprinzips nicht anwendbar seien. Eventualiter sei festzustellen, dass speziell bezeichnete Passagen des Leitfadens und des Formulars wegen Verletzung von Grundrechten nicht anwendbar seien.

Mit Beschluss vom 9. Juni 1999 erwog der Regierungsrat, dass nach dem Wortlaut des Rekurses die Richtlinien des Erziehungsrates nicht angefochten seien. Diesbezüglich wäre der Rekurs ohnehin verspätet. Anfechtungsobjekt des Rekurses könnten sodann gemäss § 19 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH) nur "Anordnungen" sein, worunter Verfügungen im Einzelfall zu verstehen seien. Der Leitfaden und

das Formular hätten generell-abstrakten Charakter und seien keine anfechtbaren Verfügungen. Demgemäss trat der Regierungsrat auf den Rekurs nicht ein.

Die Rekurrenten erhoben dagegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit dem Rechtsbegehren, den Beschluss des Regierungsrates aufzuheben und (die Sache) zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventualiter sei der Bildungsrat aufzufordern, die Richtlinien, den Leitfaden und die Formulare gesetzeskonform mit Rechtsmittelbelehrung auszuschreiben, subeventualiter die Verletzung von Grundrechten der Beschwerdeführer festzustellen.

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 9. August 1999 ab.

B.- E._____, K._____, L._____, M._____, R._____, O._____, S._____, T._____ und U._____ erheben staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und (die Sache) zur Neubeurteilung an die "Vorinstanz" zurückzuweisen; eventualiter sei der Regierungsrat aufzufordern, für die ordentliche Ausschreibung der Richtlinien, des Leitfadens und der Formulare zu sorgen, subeventualiter die Verletzung von Grundrechten der Beschwerdeführer festzustellen.

C.- Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sie abzuweisen. Die Bildungsdirektion schliesst auf Nichteintreten.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Angefochten ist ein Entscheid, mit welchem ein regierungsrätlicher Nichteintretensentscheid geschützt wurde. Tritt eine Behörde auf ein Begehren nicht ein, zu dessen Beurteilung sie zuständig ist, begeht sie eine formelle Rechtsverweigerung und verletzt damit Art. 4 aBV bzw. Art. 29 Abs. 1 BV. Gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der einen Nichteintretensentscheid schützt, kann staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung dieser Bestimmungen erhoben werden (BGE 119 Ia 4 E. 1 S. 5 f.; 114 Ia 307 E. 3c S. 313; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. , Bern 1994, S. 242 f.). Insoweit ist auf die Beschwerde einzutreten.

b) Verfahrensgegenstand ist einzig, ob das Verwaltungsgericht mit Recht die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid abgewiesen hat. Eine Gutheissung der staatsrechtlichen Beschwerde kann deshalb nur zur Folge haben, dass das Verwaltungsgericht über die bei ihm eingereichte Beschwerde neu entscheiden und allenfalls der Regierungsrat sich materiell mit dem an ihn erhobenen Rekurs befassen muss. Erweist sich hingegen die Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts als unbegründet, so bleibt es beim Nichteintretensentscheid des Regierungsrates. So oder so kann das Bundesgericht im vorliegenden Verfahren die Richtlinien des Erziehungsrates, den Leitfaden und das Musterformular nicht materiell überprüfen. Auf die entsprechenden Rügen hinsichtlich einer Verletzung der Gewaltentrennung, des Legalitätsprinzips, der persönlichen Freiheit, des Privatlebens, der Meinungsäusserungs-, der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Vereinsfreiheit kann daher nicht eingetreten werden.
c) Ob das Verwaltungsgericht das kantonale Verfahrensrecht richtig angewendet hat, prüft das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur auf Willkür; frei zu prüfen ist, ob das Ergebnis dieser Rechtsanwendung mit verfassungsmässigen Rechten vereinbar ist (BGE 125 I 7 E. 3a S. 8; 125 II 10 E. 3 S. 15).

2.- a) Das Verwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass gemäss § 19 VRG/ZH ein Rekurs nur gegen "Anordnungen" möglich ist. Darunter seien verwaltungsrechtliche Massnahmen zu verstehen, durch die ein konkreter Einzelfall mit unmittelbarer und verbindlicher rechtlicher Wirkung geregelt werde, was an den bundesrechtlichen Begriff der Verfügung (Art. 5 VwVG) anknüpfe. Weder der Leitfaden noch das Musterformular regelten verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen. Die Richtlinien seien ähnlich zu beurteilen wie Verwaltungsverordnungen und unterlägen jedenfalls dann nicht dem Rekurs, wenn eine gestützt darauf ergangene Verfügung anfechtbar sei.

b) Die Beschwerdeführer setzen sich mit der verwaltungsgerichtlichen Auslegung von § 19 VRG nicht ausein-

ander. Diese ist offensichtlich nicht willkürlich, sondern entspricht im Gegenteil der ständigen zürcherischen Praxis und der Lehre (Tobias Jaag, Kantonale Verwaltungsrechtspflege im Wandel, ZBl 99/1998 S. 497 ff., 507 f.; Andreas Keiser, Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht nach dem revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, ZBl 99/1998 S. 193 ff., 199; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl. , Zürich 1999, N 9, 11, 12 und 16 Vorbem. zu §§ 4-31, N 8 zu § 19).

c) Die Beschwerdeführer bestreiten auch nicht, dass die Richtlinien, der Leitfaden und das Musterformular generell-abstrakt sind; sie gehen im Gegenteil selber davon aus, indem sie postulieren, dass solche Regelungen nur in Gesetzesform hätten erlassen werden dürfen. Sie machen indessen geltend, die Richtlinien, der Leitfaden und das Musterformular würden Aussenwirkungen entfalten, so dass sie gemäss der bundesgerichtlichen Praxis zur Anfechtung von Verwaltungsverordnungen anfechtbar sein müssten. Selbst wenn dies zutreffen sollte, hätte es aber nicht zur Folge, dass der Regierungsrat auf Rekurse gegen Verwaltungsverordnungen eintreten müsste. Die entsprechende Praxis des Bundesgerichts gilt nur für die Staatsrechtspflege gemäss Art. 84 OG, in deren Rahmen nicht nur Verfügungen, sondern auch Erlasse angefochten werden können, und nur unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. BGE 122 I 44 E. 2a mit Hinweisen). Demgegenüber sind in der Verwaltungsrechtspflege auch vor Bundesgericht Verwaltungsverordnungen als solche nicht anfechtbar (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG; BGE 121 II 473 E. 2a und b S. 477 f.). Ebensowenig ist der Regierungsrat nach § 19 VRG verpflichtet, auf Rekurse gegen generell-abstrakte Weisungen einzutreten;
dies gilt unabhängig von der von den Beschwerdeführern kritisierten Unterscheidung zwischen Innen- und Aussenwirkung von Verwaltungsverordnungen. So oder so kann mit dem Rekurs an den Regierungsrat nicht eine abstrakte Normenkontrolle herbeigeführt werden, auch nicht auf dem Umweg über ein Feststellungsbegehren (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, a.a.O., N 61 zu § 19; vgl. BGE 108 Ib 540 E. 3).

d) Unerheblich sind schliesslich die Vorbringen der Beschwerdeführer über die Wahrung der Frist zur Anfechtung der Richtlinien beim Regierungsrat infolge ihrer Publikation ohne Rechtsmittelbelehrung. Das Verwaltungsgericht hat erwogen, der Rekurs gegen die Richtlinien sei verspätet. Im Übrigen unterlägen diese ohnehin nicht dem Rekurs. Diese zweite Begründung, die nach dem Vorstehenden zutrifft, genügt für sich allein, um den Rekurs auszuschliessen. Sogar wenn der Rekurs nicht verspätet gewesen wäre, würde das an der Zulässigkeit des Nichteintretensentscheids nichts ändern.

e) Das Verwaltungsgericht hat somit das kantonale Verwaltungsrechtspflegegesetz nicht willkürlich angewendet, indem es entschied, dass der von den Beschwerdeführern erhobene Rekurs an den Regierungsrat unzulässig war.

f) Was die Beschwerdeführer in genereller Form zur Notwendigkeit von Rechtsschutzgarantien ausführen, geht an den hier zu beurteilenden Rechtsfragen vorbei. Es mag zutreffen, dass der Rechtsschutz gegen staatliche Realakte oder verfügungsfreies Verwaltungshandeln verbesserungsfähig ist. Indessen kann vorliegend der Rechtsschutz nicht als lückenhaft bezeichnet werden. Soweit die Anwendung der mit den Richtlinien angestrebten Mitarbeiterbeurteilung zu einer konkreten Anordnung gegen eine Lehrkraft führt, kann diese Anordnung angefochten werden, wobei die Rechtmässigkeit der fraglichen Richtlinien uneingeschränkt inzident überprüft werden kann. Zudem führt das Verwaltungsgericht aus, unabhängig von konkreten Anordnungen könne die betroffene Person gestützt auf das kantonale Datenschutzgesetz Auskunft über die bearbeiteten Daten verlangen und diese gegebenenfalls berichtigen lassen. Die Richtigkeit dieser Aussage wird von den Beschwerdeführern nicht substanziiert bestritten. Soweit die Richtlinien - wie die Beschwerdeführer geltend machen - Aussenwirkung haben und ohne anfechtbare Verfügungen umgesetzt werden können, hätten die Beschwerdeführer zudem gegen die Richtlinien als solche direkt staatsrechtliche Beschwerde erheben können
(vgl. BGE 122 I 44 E. 2a mit Hinweisen), was sie indessen unterlassen haben. Dies kann nicht zur Folge haben, dass statt dessen der Regierungsrat eine abstrakte Normenkontrolle durchführen müsste.

3.- Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 und Art. 13 EMRK.

a) Es kann offen bleiben, ob die streitige Mitarbeiterbeurteilung zivilrechtliche Angelegenheiten im Sinne von

Art. 6 Ziff. 1 EMRK berührt. Denn die zivilrechtliche Natur eines Rechtsverhältnisses allein genügt nicht zur Anwendung dieser Bestimmung. Zusätzlich ist erforderlich, dass ein rechtsverbindlicher Entscheid über eine konkrete Streitigkeit in Frage steht (Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Diss. Bern 1995, S. 71 ff.). Namentlich verlangt Art. 6 EMRK nicht eine abstrakte Normenkontrolle über generell-abstrakte Richtlinien. Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass konkrete Rechtsstreitigkeiten vorliegen. Sobald solche anstehen, erlauben die vorne (E. 2f) dargestellten Rechtsmittel grundsätzlich eine Beurteilung, die den Anforderungen von Art. 6 EMRK genügt. Sollte in einem konkreten Fall durch die Ausgestaltung des zürcherischen Verfahrensrechts Art. 6 EMRK verletzt werden, so wäre alsdann wiederum eine staatsrechtliche Beschwerde möglich. Es verhält sich nicht so, dass - wie die Beschwerdeführer vorbringen - ein verwaltungsbehördlicher Akt aus prozessualen Gründen nicht vor Gericht gebracht werden könnte.

b) Nach Art. 13 EMRK muss gegen Verletzungen der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten eine wirksame Beschwerde möglich sein. Dieser Anspruch kann im Unterschied zu den in Art. 6 Ziff. 1 EMRK garantierten Rechten gegebenenfalls auch bei informellem Verwaltungshandeln gegeben sein (vgl. BGE 123 II 402 E. 4b/aa S. 413; 121 I 87 E. 1b S. 90 f.; Ruth Herzog, a.a.O., S. 89 f., mit weiteren Hinweisen). Voraussetzung ist jedoch, dass das Verwaltungshandeln prinzipiell geeignet ist, das in Frage stehende Grundrecht zu verletzen. Zudem verlangt Art. 13 EMRK nicht eine ganz bestimmte Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Insbesondere ist grundsätzlich keine abstrakte Normenkontrolle verlangt (Arthur Haefliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl. , Bern 1999, S. 339; Pettiti/Décaux/Imbert, La convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article, 2. Aufl. , Paris 1999, S. 461; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. , Zürich 1999, S. 425).

Der Erlass der Richtlinien, des Leitfadens und des Musterformulars ist als solcher nicht geeignet, im Sinne von Art. 13 EMRK Grundrechte zu verletzen. Es handelt sich dabei nicht um Rechtsnormen, welche - wie ein Gesetz oder eine Verordnung - unmittelbar Rechte und Pflichten begründen und dementsprechend in Grundrechte eingreifen können. Ebensowenig wird durch die Richtlinien ein Grundrecht unmittelbar faktisch verletzt, wie das allenfalls bei behördlichen Warnungen oder Informationen der Fall sein kann. Die Richtlinien enthalten erst Anweisungen an die Schulpflegen zur Durchführung der Mitarbeiterbeurteilung. Es mag zutreffen, dass einzelne Formulierungen in den Unterlagen missverständlich sind und so interpretiert werden könnten, dass in die Privatsphäre der Lehrkräfte eingegriffen oder nach der persönlichen Gesinnung gefragt werden soll. Das wäre selbstverständlich unzulässig. Die bloss latente Möglichkeit, dass bei der Durchführung einer Mitarbeiterbeurteilung Grundrechte beeinträchtigt werden könnten, stellt aber noch keine Verletzung solcher Rechte im Sinne von Art. 13 EMRK dar. Eine faktische oder rechtliche Grundrechtsverletzung kann erst dann vorliegen, wenn eine Schulpflege konkret eine Mitarbeiterbeurteilung in
verfassungswidriger Weise durchführt. In diesem Fall stehen aber der betroffenen Lehrkraft die vorne (E. 2f) beschriebenen Rechtsbehelfe zur Verfügung. Die Beschwerdeführer legen nicht dar, inwiefern diese unwirksam sein sollen. Eine Verletzung von Art. 13 EMRK ist damit nicht dargetan.

4.- Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'500. — wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaftung auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Bildungsrat, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 14. Februar 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
DaspräsidierendeMitglied:

Der Gerichtsschreiber: