Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.324/2001/bmt

Urteil vom 28. März 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

A._____ und B._____, Beschwerdeführer,

gegen

Schulrat der Gemeinde Schwyz, 6430 Schwyz, vertreten durch Rechtsanwalt Alois ab Yberg, Grundstrasse 82, 6430 Schwyz,
Regierungsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, Postfach, 6431 Schwyz,
Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, 6430 Schwyz.

Art. 9, 11, 19, 29 und 62 BV (Primarschulhauszuteilung)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom 30. Oktober 2001)

Sachverhalt:
A.
A._____ und B._____ sind die Eltern von C._____, geb. 1994, welcher auf den Beginn des Schuljahres 2001/2002 in die erste Primarklasse eingeschult wurde. Mit Schreiben vom 8. Juni 2001 orientierte der Schulrat der Gemeinde Schwyz unter anderem A._____ und B._____, dass im kommenden Jahr die Kinder der St. Martin-Strasse nicht wie in den Vorjahren in das Schulhaus Herrengasse, sondern in das Schulhaus Lücken eingeteilt würden. Auf ein Wiedererwägungsgesuch hin hielt der Schulrat mit Schreiben vom 4. Juli 2001 an der Einteilung fest und lehnte die Umteilung in das Schulhaus Herrengasse ab.
B.
Der Regierungsrat des Kantons Schwyz trat mit Beschluss vom 14. August 2001 auf eine dagegen erhobene Beschwerde im Sinne der Erwägungen nicht ein, weil es sich bei der Zuteilung eines Schülers in ein Schulhaus um eine organisatorische Massnahme handle, welche keine anfechtbare Verfügung darstelle. Die dagegen eingereichte Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz mit Entscheid vom 30. Oktober 2001, versandt am 13. November 2001, im Sinne der Erwägungen ab.
C.
Dagegen erheben A._____ und B._____ mit Eingabe vom 13. Dezember 2001 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz und der Schulrat der Gemeinde Schwyz schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, der sich auf kantonales Recht stützt. Dagegen steht nur die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84 und 86 Abs. 1 OG). Im Hinblick auf die angerufenen Grundrechte verfügen die Beschwerdeführer über ein genügendes Rechtsschutzinteresse, so dass ihre Legitimation nach Art. 88 OG zu bejahen ist. Dies gilt zunächst offensichtlich für die Frage des Nichteintretens, soweit

der angefochtene Entscheid auf ein solches hinausläuft; es verhält sich aber auch nicht anders, soweit die Beschwerdeführer den angefochtenen Entscheid inhaltlich anfechten wollen, haben sie doch auch insofern ein massgebliches Rechtsschutzinteresse (vgl. unten E. 3.4 und 3.5). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten.
2.
2.1 Der Entscheid des Schulrates, wonach der Sohn der Beschwerdeführer die erste Klasse der Primarschule im Schulhaus Lücken statt im seinem Wohnsitz näher gelegenen Schulhaus Herrengasse besuchen muss, hat zur Folge, dass sich der Schulweg des Kindes um rund 500 m verlängert und dieses dabei zusätzlich zur Herrengasse auch die Bahnhofstrasse überqueren muss, wodurch nach Ansicht der Beschwerdeführer sein Schulweg wesentlich gefährlicher werde.
2.2 Der Regierungsrat ist auf eine bei ihm erhobene Beschwerde im Sinne der Erwägungen nicht eingetreten, und das Verwaltungsgericht hat eine dagegen eingereichte Beschwerde im Sinne der Erwägungen abgewiesen. Die Beschwerdeführer sehen darin in erster Linie eine Verletzung ihrer Verfahrensrechte, weshalb darüber vorweg befunden werden muss, bevor gegebenenfalls die Einhaltung der angerufenen materiellen Verfassungsrechte zu prüfen ist.
3.
3.1 Die kantonalen Instanzen beurteilen die Zuteilung eines Schülers in ein bestimmtes Schulhaus unter Hinweis auf die schwyzerische Praxis und diejenige verschiedener Kantone grundsätzlich als rein organisatorische Anordnung, mit der weder Rechte noch Pflichten des Schülers oder seiner Eltern begründet, abgeändert, aufgehoben oder festgestellt würden (vgl. dazu EGV-SZ 1984 Nr. 40; LGVE 1997 II Nr. 4; AGVE 1998 Nr. 143). Es liege keine anfechtbare Verfügung im Sinne von § 6 der schwyzerischen Verordnung vom 6. Juni 1974 über die Verwaltungsrechtspflege vor (VRP).

Im Entscheid des Regierungsrates wird hervorgehoben, es gehe um organisatorische Anordnungen im Rahmen eines Sonderstatusverhältnisses, die als solche regelmässig formlos ergehen und alsdann in der Regel auch nicht auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden könnten. Ein Rechtsschutzinteresse, welches ausnahmsweise Anspruch auf eine Verfügung gebe, sei grundsätzlich erst dann anzuerkennen, wenn durch schulorganisatorische Anordnungen "rechtliche Ansprüche der betroffenen Schüler" berührt würden. Das Verwaltungsgericht stellt demgegenüber eher darauf ab, ob durch die streitige schulorganisatorische Anordnung "Rechte und Pflichten" des Kindes begründet würden. Massgebend sei die Pflicht zur Einschulung; die organisatorischen Massnahmen, die im Rahmen des daran anschliessenden Rechtsverhältnisses ergingen, seien hingegen nicht mehr darauf ausgerichtet, eine Rechtsbeziehung zu den Rechtsunterworfenen zu begründen, weshalb sie keine Verfügungen darstellten. Es gebe keinen Anspruch eines Kindes, das einmal zugewiesene Schulhaus bis zur Beendigung der Primarschulzeit besuchen zu können.
3.2 Im Schrifttum werden die Beschlüsse über die Aufhebung von Schulen und Klassen zwar grundsätzlich als Verwaltungsakte organisatorischer Natur eingestuft; gleichzeitig wird aber anerkannt, dass sie dann Gegenstand einer Beschwerde bilden können, wenn sie das Recht des Kindes auf genügenden Primarunterricht in Frage stellen oder einen anderen durch Gesetz zugesicherten Anspruch betreffen (vgl. Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern 1979, S. 492; ders., Probleme des Rechtsschutzes in: Schulische Anordnungen in der Volksschule, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Band 27, 1987 S. 100; Tomas Poledna, Verfügung und verfügungsfreies Handeln im öffentlichen Personalrecht - ein Praxisüberblick, in AJP 1998 S. 919 und 922; Tobias Jaag, Kantonale Verwaltungsrechtspflege im Wandel, in ZBl 99/1998 S. 508 f.).
3.3 Der Verfügungsbegriff von § 6 VRP entspricht grundsätzlich demjenigen von Art. 5 VwVG. Dazu kann in Übereinstimmung mit dem Regierungsratsentscheid festgehalten werden, dass organisatorische Anordnungen im Rahmen eines Sonderstatusverhältnisses grundsätzlich formlos ergehen können. Der Regierungsrat übersieht jedoch, dass ein Rechtsschutzinteresse, das ausnahmsweise eine Rechtsmittelmöglichkeit rechtfertigt, nicht nur vorliegen kann, wenn es nachgerade um Ansprüche eines Schülers geht, sondern auch dann, wenn diesem besondere Verhaltenspflichten oder sonstige besondere Nachteile zugemutet werden. Das Verwaltungsgericht wiederum verkennt, dass auch die im Rahmen eines bereits begründeten Sonderstatusverhältnisses ergehenden organisatorischen Anordnungen die Rechtsstellung des Einzelnen berühren können, indem sie diesen direkt zu einem bestimmten - durch rechtliche Sanktionen gesicherten - Verhalten verpflichten oder für ihn sonstwie bestimmte rechtliche Konsequenzen zeitigen. Dem entspricht, dass solche "organisatorische" Anord-

nungen, welche die Interessen des einzelnen Schülers in spezifischerer Weise berühren, in der schweizerischen Praxis regelmässig auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden können. Als Beispiele können
Entscheide über die Nichtpromotion oder die Einweisung in eine Kleinklasse genannt werden. Den Schwierigkeiten der diesbezüglichen Abgrenzung lässt sich dadurch begegnen, dass die Möglichkeit der Anfechtung für gewisse Kategorien von schulrechtlichen Anordnungen gesetzlich oder reglementarisch vorgesehen wird. Eine solche Regelung fehlt indessen im vorliegenden Zusammenhang.
3.4 Die Zuweisung eines Schülers der ersten Primarklasse in ein weiter entferntes Schulhaus, wodurch sich der Schulweg von 300 m um 500 m bzw. täglich um 2 km (4 mal 500 m) verlängert, greift - unabhängig von der Frage der Zulässigkeit dieser Massnahme - in erheblicher Weise in das Leben und in den Tagesablauf des betroffenen Kindes ein. Eine solche Massnahme geht wesentlich weiter als die üblichen organisatorischen Anordnungen, die sich auf den schulinternen Bereich im engeren Sinne beschränken (zum Beispiel Zuweisung in eine andere Klasse an der gleichen Schule, Änderungen des Stundenplanes usw.). Dem betroffenen Kind bzw. seinen Eltern müsste daher im Bestreitungsfall an sich eine Anfechtungsmöglichkeit offen stehen, und die Frage der Rechtmässigkeit und Zumutbarkeit der Massnahme hätte richtigerweise Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens und nicht Voraussetzung für eine anfechtbare Verfügung zu bilden. Im vorliegenden Fall bleibt dies freilich ohne Folgen.
3.5 Die Problematik der vom Verwaltungsgericht herangezogenen Abgrenzungskriterien ist nämlich auch diesem nicht entgangen, hat es doch das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses noch unter weiteren Gesichtspunkten als lediglich im Hinblick auf die Schaffung allfälliger Rechtsbeziehungen zwischen der Schule und dem Schüler geprüft. Das Verwaltungsgericht hat insbesondere überprüft, ob angesichts der oftmals schwierigen Abgrenzung zwischen anfechtbaren Verfügungen und nicht anfechtbaren Realakten oder organisatorischen Massnahmen sowie der verschiedentlich kritisierten Beschränkung der Verwaltungsbeschwerdeverfahren auf Verfügungen ein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer bestehe. Das Verwaltungsgericht verneinte ein derartiges Rechtsschutzinteresse. Es führte dazu aus, die streitige Anordnung verstosse entweder nicht gegen die von den Beschwerdeführern angerufenen Grundrechte (persönliche Freiheit nach Art. 10 BV; Jugendschutz gemäss Art. 11 BV) oder die angerufenen verfassungsmässigen Rechte seien nicht einmal berührt (Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nach Art. 19 BV; Grundsätze über Fuss- und Wanderwege gemäss Art. 88 BV).

Obwohl das Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses verneinte, hat es - gleichermassen wie der Regierungsrat in einer entsprechenden Eventualerwägung seines Entscheides - implizit die Rechtmässigkeit der streitigen Anordnung festgestellt und insofern die gleiche Prüfung vorgenommen, wie wenn diese Anordnung in Form einer anfechtbaren Verfügung ergangen wäre. Im Ergebnis haben die kantonalen Instanzen die Argumente der Beschwerdeführer gleichermassen geprüft, wie wenn die Schulhauszuteilung formell verfügt worden wäre. Wurde der Standpunkt der Beschwerdeführer in diesem Sinne inhaltlich behandelt, so liegt keine formelle Rechtsverweigerung gemäss Art. 29 Abs. 1 BV vor. Gleichzeitig hat das Verwaltungsgericht den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV nicht verletzt, indem es hinsichtlich der Eintretensfrage keine weiteren Beweismassnahmen durchführte. Auch ist der angefochtene Entscheid im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung von § 6 VRP nicht willkürlich (Art. 9 BV). Daran ändert nichts, dass der Regierungsrat auf Nichteintreten (im Sinne der Erwägungen) entschieden und das Verwaltungsgericht dies (erneut im Sinne der Erwägungen) geschützt hat. Der jeweilige
Verweis im Dispositiv auf die Erwägungen zeigt vielmehr, dass die materielle Prüfung eben doch Inhalt der Entscheide bildete.
4.
4.1 Auch mit den weiteren angerufenen verfassungsmässigen Rechten versuchen die Beschwerdeführer hauptsächlich, ein Rechtsschutzinteresse zu belegen, das ihnen Zugang zum Rechtsmittelweg verschaffen würde. Dass insoweit keine Verfassungsverletzung vorliegt, da ihre Anliegen durchaus materiell behandelt worden sind, liess sich bereits zeigen. Es bleibt somit einzig zu prüfen, ob die angerufenen Rechte auch inhaltlich gewahrt wurden, soweit die Rügen der Beschwerdeführer ebenfalls im entsprechenden Sinne verstanden werden können, wobei ihnen immerhin zugute zu halten ist, dass sie angesichts der Begründungen der kantonalen Entscheide die Verfahrensfrage verständlicherweise in den Vordergrund stellen.
4.2 Die Beschwerdeführer berufen sich zunächst auf Art. 11 BV. Danach haben Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Die Beschwerde-

führer sehen diese Verfassungsbestimmung dadurch verletzt, dass ihr Sohn einen gefährlichen Schulweg auf sich nehmen müsse; hinzu komme, dass sein Schulweg ausgerechnet am bisher besuchten Schulhaus vorbei führe und er damit regelmässig seinen früheren Kollegen und Freunden begegne, was ihn auch psychisch belaste.

Art. 11 BV legt es vom Wortlaut her nahe, in dieser Bestimmung ein neues Sozialrecht zu sehen, das einen einklagbaren Anspruch gewährt. Weil der Anspruch aber sehr allgemein formuliert ist, erscheint Art. 11 BV als in hohem Masse konkretisierungsbedürftig und ist die Justiziabilität als Leistungsanspruch fraglich (vgl. dazu René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel/Genf/München 2000, S. 109 f.; Ulrich Meyer/Thomas Gächter, Der Sozialstaatsgedanke in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz. 40 zu § 34 S. 561 f.). Das Bundesgericht hat die Frage bisher offen gelassen, ob diesem Grundrecht neben der persönlichen Freiheit und anderen für Kinder und Jugendliche wesentlichen - in ihrem Schutzbereich spezifischeren - verfassungsmässigen Rechten eine eigene Tragweite zukommt. Es wurde jedenfalls abgelehnt, aus Art. 11 Abs. 1 BV einen Anspruch auf Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung abzuleiten (BGE 126 II 377 E. 5 S. 388 ff., mit Hinweisen).

Ebenso erscheint es als zu weitgehend, aus dem Grundrecht direkt einen Anspruch auf Zuteilung eines Schülers in ein bestimmtes Schulhaus abzuleiten. Dabei rechtfertigt sich ein Vergleich mit dem Schutzbereich des Grundrechts der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV. Obwohl dieses alle Freiheiten schützt, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen, rechtfertigt nicht jeder beliebige Eingriff in den persönlichen Bereich des Bürgers eine Berufung auf die persönliche Freiheit. Diese hat nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit und schützt nicht vor jeglichem psychischen und physischen Missbehagen; ihr Schutzbereich ist im Einzelfall angesichts von Art und Intensität der Beeinträchtigung zu bestimmen (BGE 127 I 6 E. 5a S. 10 ff., mit Hinweisen; vgl. auch im Zusammenhang mit dem Schulrecht BGE 117 Ia 27). Analoges gilt im vorliegenden Zusammenhang. Die Zuteilung in ein etwas weiter entferntes Schulhaus, wobei zusätzlich eine weitere Hauptverkehrsstrasse überquert werden muss, greift nicht in den elementaren Schutzbereich des Schülers auf Unversehrtheit und auf Förderung seiner Entwicklung ein, auch wenn der längere Schulweg, der zudem am näheren Schulhaus vorbeiführt, den Schüler
psychisch belasten mag.

Das Verwaltungsgericht hat im Übrigen festgestellt, dass der neue Schulweg des Sohnes der Beschwerdeführer nicht gefährlicher ist als der Schulweg der meisten anderen Schulkinder in derselben Gemeinde und dass die bereits bisher zu überquerende Herrengasse gemäss Darstellung des Schulrates und der eigenen Erfahrungen des Verwaltungsgerichts stärker befahren werde als die Bahnhofstrasse im fraglichen Bereich. Die gegenteiligen Behauptungen der Beschwerdeführer überzeugen nicht, und die entsprechende Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts erscheint nicht als willkürlich. Damit verstösst der angefochtene Entscheid nicht gegen Art. 11 BV.
4.3 Hinsichtlich der Rüge der Verletzung des Anspruchs auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 und 62 BV) tun die Beschwerdeführer nicht dar, weshalb diesem Anspruch durch Zuteilung in das neue Schulhaus nicht nachgekommen wird. Dass ihr Kind auf dem Schulweg einer massgeblich grösseren Gefährdung als bisher ausgesetzt wäre, wurde bereits widerlegt. Weitere Gründe bringen die Beschwerdeführer diesbezüglich nicht vor, weshalb insoweit mangels rechtsgenüglicher Begründung auf die Beschwerde nicht näher eingetreten werden kann (vgl. Art. 90 Abs. 1 lit. b OG sowie BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.).
5.
Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten den Beschwerdeführern unter Solidarhaft aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG). Parteientschädigungen sind, da es sich bei der Gemeinde Schwyz um eine grössere Gemeinde handelt, nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Schulrat der Gemeinde Schwyz, dem Regierungsrat des Kantons Schwyz und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 28. März 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: