

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 838/2017

Urteil vom 22. Februar 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiberin Straub.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____, als gesetzliche Vertreterin von B. _____,
2. C. _____, als gesetzlicher Vertreter von B. _____,
Beschwerdeführer,
beide vertreten durch
Rechtsanwältin Larissa Imbaumgarten,

gegen

Stadt Dübendorf, Usterstrasse 2, 8600 Dübendorf,
handelnd durch die Primarschulpflege Dübendorf, Usterstrasse 16, 8600 Dübendorf,
und diese vertreten durch
Rechtsanwältin Corina Ursprung,
Bezirksrat Uster, Amtsstrasse 3, 8610 Uster.

Gegenstand
Übernahme der Kosten für den Mittagstisch,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung,
Einzelrichter, vom 29. August 2017 (VB.2017.00044).

Sachverhalt:

A.
B. _____ (geboren 2006) wohnt mit seinen Eltern in U. _____ (ZH) und besucht dort die Primarschule im Schulhaus D. _____. Am 20. Juli 2015 stellten seine Eltern A. _____ und C. _____ das Gesuch an die Stadt Dübendorf, die Kosten für den Mittagstisch, den B. _____ einmal pro Woche besuchte, für die Schuljahre 2014/2015 und 2015/2016 auf Fr. 5.- statt Fr. 20.- festzulegen und den zu viel bezahlten Betrag zurückzuerstatten. Das Ressort Schülerbelange der Primarschule Dübendorf wies das Gesuch mit Beschluss vom 18. September 2015 ab.

B.
Die hiergegen ergriffenen kantonalen Rechtsmittel blieben ohne Erfolg (Beschluss der Primarschulpflege Dübendorf vom 3. November 2015; Beschluss des Bezirksamts Uster vom 15. Dezember 2016; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. August 2017).

C.
Mit Eingabe vom 29. September 2017 erheben A. _____ und C. _____ als Vertreter ihres Sohnes B. _____ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, eventualiter subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Sie beantragen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. August 2017 sei aufzuheben und die Stadt Dübendorf, handelnd durch die Primarschulpflege Dübendorf, sei zu verpflichten, die Kosten für den Mittagstisch von B. _____ mit Ausnahme des Elternbeitrags von Fr. 5. - für die Schuljahre 2014/2015 und 2015/2016 zu übernehmen. Eventualiter sei die Sache mit verbindlichen Erwägungen des Bundesgerichts zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Stadt Dübendorf, handelnd

durch die Primarschulpflege Dübendorf, sei zu verpflichten, ihnen für das Rekursverfahren vor dem Bezirksrat Uster eine Parteientschädigung von Fr. 5'111.05 zu bezahlen. Für das vorinstanzliche Verfahren sei ihnen eine Parteientschädigung von Fr. 8'120.70 zuzusprechen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich nimmt in seiner Vernehmlassung zum behaupteten Widerspruch zum Verwaltungsgerichtsurteil VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 Stellung, ohne einen Antrag zu stellen. Der Bezirksrat Uster verzichtet auf Vernehmlassung. Die Stadt Dübendorf, handelnd durch die Primarschulpflege Dübendorf, lässt sich ausführlich vernehmen und beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde sowie eine angemessene Parteientschädigung. A. _____ und C. _____ haben eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen eingereicht.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde richtet sich gegen den verfahrensabschliessenden Entscheid einer letzten kantonalen Instanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Die Beschwerdeführenden waren am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind mit ihren Anträgen unterlegen. Sie sind durch den angefochtenen Entscheid formell und materiell beschwert. Die Voraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten liegen vor (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 89 Abs. 1 und Art. 90 BGG). Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten. Für die gleichzeitig erhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde bleibt kein Raum (Art. 113 BGG).

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 280 f.). Die Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht untersucht das Bundesgericht in jedem Fall nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 II 369 E. 2.1 S. 372).

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Die beschwerdeführende Partei kann die Feststellung des Sachverhalts unter den gleichen Voraussetzungen beanstanden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Dabei gelten, wie bei den in Art. 106 Abs. 2 BGG genannten Rügen, strenge Anforderungen an die Begründung (BGE 140 III 16 E. 1.3.1 S. 17 f.).

2.

In der Beschwerde wird in mehrfacher Hinsicht eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gerügt.

2.1. Der in Art. 29 Abs. 2 BV garantierte Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen (BGE 140 I 99 E. 3.4 S. 102; 135 II 286 E. 5.1 S. 293; je mit Hinweisen).

Dem Gehörsanspruch entspricht die Pflicht der Behörden, die Vorbringen tatsächlich zu hören, ernsthaft zu prüfen und in ihrer Entscheidfindung angemessen zu berücksichtigen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die betroffene Person den Entscheid sachgerecht anfechten kann. Nicht erforderlich ist, dass sich die Vorinstanz in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 142 II 49 E. 9.2 S. 65; 137 II 266 E. 3.2 S. 270 mit Hinweisen). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur; seine Verletzung führt ungeachtet der Erfolgsaussichten in der Sache selbst in der Regel zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides (BGE 141 V 557 E. 3 S. 563 f.).

2.2. Zunächst bringen die Beschwerdeführenden vor, die Vorinstanz habe das rechtliche Gehör verletzt, indem sie die Situation während den Strassenbauarbeiten im Jahr 2015 nicht berücksichtigt habe, und indem sie auf die Beweisanträge, einen Augenschein durchzuführen und ein Gutachten der

Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) einzuholen, nicht eingegangen sei. Aus dem angefochtenen Urteil ist indes ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht sehr wohl berücksichtigte, dass die Bushaltestelle aufgrund der Baustelle zeitweise verschoben war. Es setzte sich sowohl mit dem aufgrund der verschobenen Bushaltestelle veränderten Schulweg als auch mit der behaupteten grösseren Verspätung der Busse auseinander. Die Beweisanträge, welche die Beschwerdeführenden bereits im Verfahren vor dem Bezirksrat Uster gestellt hatten, wies die Vorinstanz mit der Begründung ab, ein Gutachten sei nicht notwendig, da sie über genügend Fachkenntnis verfüge, um über die Rechtsfrage der Zumutbarkeit eines Schulwegs und die Frage, von welcher durchschnittlichen Gehgeschwindigkeit auszugehen sei, zu entscheiden. Nachdem die Zumutbarkeit des Schulwegs bezüglich dessen Gefährlichkeit unbestritten sei und sich dessen Länge problemlos anhand von Karten errechnen

lasse, sei auf einen Augenschein, der keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspreche, zu verzichten. Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236 f. mit Hinweisen).

Hinsichtlich der Rüge, die Beschwerdegegnerin habe selbst einen Augenschein durchgeführt, zu dem die Beschwerdeführenden hätten eingeladen werden müssen, legte die Vorinstanz dar, dass es sich bei der Begehung des Fussgängerstreifens durch die Beschwerdegegnerin vom 6. Januar 2016 (recte: 8. Januar 2016) nicht um einen Augenschein handelte, sondern dass diese in ihrer Rolle als Partei gehandelt hatte. Der Bezirksrat Uster, vor welchem die Sache in jenem Zeitpunkt hängig war, war bei der Begehung offensichtlich nicht zugegen.

2.3. Die Beschwerdeführenden rügen weiter, das Verwaltungsgericht habe das rechtliche Gehör verletzt, da es auf ihre Berechnungsweise des Schulweges nicht eingegangen sei, sich nicht mit der Diskrepanz zwischen den von ihm zitierten Studien und den Erkenntnissen der bfu bezüglich der Gehgeschwindigkeit von Kindern auseinandergesetzt und den Einwand nicht beachtet habe, dass B. _____ zusätzlich Zeit benötige, um den Schulhausplatz zu überqueren, zum Schulzimmer zu gelangen und sich für den Unterricht bereit zu machen. Dem ist zu widersprechen: Die Vorinstanz führte aus, weshalb sie sich auf die vom Bezirksrat berechnete Distanz zwischen der Bushaltestelle und dem Elternhaus stützte und nicht von der gleichen Gehgeschwindigkeit ausging wie die Beschwerdeführenden. Sie gelangte zum Schluss, dass B. _____ nach der Ankunft beim Schulhaus fünf Minuten verbleiben, um ins Schulzimmer zu gelangen und sich für den Unterricht bereit zu machen. Sie hat diesen Aspekt mithin nicht unbeachtet gelassen. Es ist nicht ersichtlich, dass sich die Vorinstanz ungenügend mit ihrem früheren Urteil VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 befasst oder entscheiderelevanten Einwänden der Beschwerdeführenden nicht Rechnung getragen hätte. Sie war zur Wahrung

des rechtlichen Gehörs nicht verpflichtet, sich in ihrer Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinanderzusetzen und jeden einzelnen Einwand ausdrücklich zu widerlegen (vgl. E. 2.1 hiavor).

Nach dem Gesagten genügen die vorinstanzlichen Erwägungen den Anforderungen an die Begründungspflicht und es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

3.

In der Beschwerde wird weiter geltend gemacht, die Vorinstanz habe den Sachverhalt offensichtlich willkürlich und falsch erstellt. Sie habe die Situation während der Bauphase nicht berücksichtigt und den zeitlichen Aufwand für den Schulweg falsch berechnet. Insbesondere sei sie von zu kurzen Fusswegstrecken und einer zu hohen Gehgeschwindigkeit ausgegangen.

3.1. Die Beschwerdeführenden stellen in ihrer Beschwerde in weitgehend appellatorischen Ausführungen den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen ihre eigene Darstellung der Fakten gegenüber, ohne indes aufzuzeigen, inwiefern die Feststellungen im angefochtenen Entscheid offensichtlich falsch wären. Es trifft nicht zu, dass die Vorinstanz die Situation während der Bauphase nicht berücksichtigte (vgl. E. 2.2 hiavor). Für die Berechnung der Gehgeschwindigkeit von Kindern verwies sie im angefochtenen Entscheid auf Erkenntnisse aus der Verkehrsunfallforschung und bezog auch die Angaben der bfu in ihre Erwägungen mit ein. Für die zu erwartenden Verspätungen der Busse und die durchschnittlichen Wartezeiten an den Ampeln stützte sie sich auf Angaben der Verkehrsbetriebe Glattal AG bzw. der Kantonspolizei Zürich, die auch den Berechnungen in der Beschwerde zugrundeliegen. Die Vorinstanz konnte anhand dieser Informationen den Sachverhalt ohne Augenschein willkürfrei feststellen.

3.2. Soweit die Beschwerdeführenden weitere Sachverhaltselemente im angefochtenen Entscheid als falsch bezeichnen, ohne diese Rüge zu substantiieren und darzulegen, dass die Richtigstellung für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein könnte, ist darauf nicht weiter einzugehen (vgl. E. 1.3 hiavor). Die Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts sind somit für das Bundesgericht verbindlich.

4.

In der Beschwerde wird eine Verletzung des Anspruchs auf Grundschulunterricht gemäss Art. 19 BV gerügt.

4.1. Art. 19 i.V.m. Art. 62 Abs. 2 BV gewährleistet als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.1 S. 156; Urteil 2C 206/2016 vom 7. Dezember 2017 E. 2.1, zur Publikation vorgesehen). Der Unterricht muss grundsätzlich am Wohnort der Schülerinnen und Schüler erteilt werden; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden (BGE 140 I 153 E. 2.3.3 S. 157). Aus der in Art. 19 BV garantierten Unentgeltlichkeit ergibt sich daher auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (133 I 156 E. 3.1 S. 158 f mit Hinweisen). Während der Mittagspause kann die erneute Beförderung durch einen von der Schule organisierten Mittagstisch ersetzt werden (BGE 140 I 153 E. 2.3.3 S. 157). Ist es den Schülern bei unzumutbarem Schulweg wegen fehlender (schulischer oder elterlicher) Transportmöglichkeit oder aus schulorganisatorischen Gründen nicht möglich, nach Hause zurückzukehren um dort ihr Mittagessen einzunehmen, setzt die Garantie der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts voraus, dass der den Eltern verbleibende Kostenbeitrag an den Mittagstisch die zu Hause anfallenden Verpflegungskosten grundsätzlich nicht überschreitet (Urteil 2C 433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 5.2).

4.2. Die Beschwerdeführenden machen geltend, eine Mittagspause von 40 oder eventuell 35 Minuten sei zu kurz und könne einem Primarschulkind nicht zugemutet werden; angemessen wäre eine Mittagspause von mindestens 45 Minuten. Die Schule habe deshalb eine Mittagspause von 115 Minuten vorgesehen, in der die Kinder nach Hause zurückkehren, sich verpflegen und neue Kräfte für den Unterricht am Nachmittag sammeln sollten. B. _____ müsse 85 Minuten Schulweg in Kauf nehmen, um 30 Minuten zu Hause verbringen zu können. Sein Schulweg sei zu anspruchsvoll, um einen Teil davon als Erholungszeit zu qualifizieren. Durch die lange Wegzeit werde sein verfassungsmässiger Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht vereitelt.

4.3. Für die Rüge der Verletzung verfassungsmässiger Rechte gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. E. 1.2 hiavor). Soweit die Beschwerde diesen Anforderungen überhaupt genügt, gelingt es den Beschwerdeführenden jedoch nicht, eine Verfassungsverletzung darzutun. Gemäss den verbindlichen Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts (vgl. E. 3.2 hiavor) hätte B. _____ in den vorliegend strittigen Schuljahren etwas mehr als 40 Minuten seiner Mittagszeit zu Hause verbringen können. Es ist vor dem Hintergrund des Rechts auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz einen Teil des Schulwegs zur Mittagspause bzw. Erholungszeit rechnete. Sie liess dabei nicht ausser Acht, dass der Schulweg für B. _____ teilweise anspruchsvoll war, und rechnete nur das letzte Wegstück nach der Überquerung des Fussgängerstreifens bis zur elterlichen Liegenschaft (bzw. das erste Stück des Wegs zurück zur Schule) zur Erholungszeit. Gemäss dem festgestellten Sachverhalt ist dieses Wegstück nicht besonders gefährlich oder anspruchsvoll, sondern führt über Wege und Quartierstrassen, die für einen Schüler der zweiten Klasse problemlos zu begehen sind. Mit der Vorinstanz ist daher von einer Erholungszeit von insgesamt 60 Minuten auszugehen, was nicht als unzumutbar zu bezeichnen ist. Das Grundrecht auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht wurde folglich durch den Entscheid, den Kostenbeitrag für den Mittagstisch nicht auf Fr. 5.- zu reduzieren, nicht verletzt.

4.4. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unbegründet und ist abzuweisen. Der Antrag, die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu verlegen und den Beschwerdeführenden für die kantonalen Rekurs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren eine Parteientschädigung auszurichten, wird damit gegenstandslos.

5.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den

Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Stadt Dübendorf obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher entgegen ihrem Antrag keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.
2.
Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.
3.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt.
4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Einzelrichter, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Februar 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Straub