

## Schulhauseinteilung - Begründungspflicht des Schulrates

*§ 18 Abs. 1 VwVG BL - Inhalt der Begründungspflicht (E. 10a)*

*Grundsätzliche Anforderungen an die Begründungsdichte (E. 10b)*

*Standardisierte Begründungen sind nur zulässig, wenn sie auf den Einzelfall eingehen (E. 10c)*

*Entscheide dürfen nicht routinemässig erst im Falle einer Beschwerde rechtsgenügend begründet werden. (E. 10d)*

### aus dem Sachverhalt

(...)

2. Die Eltern reichten daraufhin beim Schulrat Kindergarten/Primarschule [des Wohnortes] jeweils separate Gesuche um Umteilung ihrer Kinder [vom Schulhaus A.] in das Schulhaus B. ein. In allen Gesuchen kam die Besorgnis der Eltern zum Ausdruck, dass ihre Kinder aus ihrem sozialen Umfeld herausgerissen würden, weil ihre Freunde aus Kindergarten und Nachbarschaft das Schulhaus B. besuchten. Die Eltern W. begründeten ihr Gesuch zusätzlich damit, dass durch die Schulhauseinteilung (...) Integrationsfortschritte [ihres Kindes] gefährdet würden. Die Eltern X. argumentierten darüber hinaus, dass [ihr Kind] an einer akuten Nahrungsmittelallergie leide und deshalb auf einen privat organisierten Mittagstisch angewiesen sei, der vom Schulhaus A. nicht innert nützlicher Frist erreicht werden könne. Die Eltern Y. begründeten ihr Gesuch ebenfalls mit Lebensmittelunverträglichkeiten und der dadurch erschwerten Betreuungssituation ihres Sohnes (...). Die Eltern Z. brachten ihrerseits zum Ausdruck, dass [die Sicherheit ihres Kindes] auf dem Schulweg zum Schulhaus B. besser gewährleistet wäre.
3. Der Schulrat lehnte alle Gesuche mit praktisch wörtlich identischen Schreiben vom 3. Juni 2009 ab. Darin führte er in knappen Worten aus, dass die Schulen [des Wohnortes] die Kinder in möglichst ausgewogene Klassengrössen einteilten und versuchten, über-grosse Klassen zu vermeiden. Der Wohnort der Eltern befände sich im Einzugsgebiet beider Schulhäuser. Der Schulrat gehe davon aus, dass Freundschaften auch in anderen Schulhäusern geschlossen werden und dass es für Kinder wichtig sei, dass sie sich an neue Situationen gewöhnen könnten. Da mehrere Kinder aus dem [Quartier] in das Schulhaus A. eingeteilt worden seien, bleibe das soziale Umfeld erhalten. Der Schulweg sei nach Auffassung des Schulrates zumutbar.

(...)

### aus den Erwägungen

(...)

- 10a. Als Teil der allgemeinen Verfahrensbestimmungen besteht die Pflicht einer Behörde, ihren Entscheid zu begründen, wenn sie dem Begehren einer Partei um Umteilung in eine andere Schule nicht entspricht (vgl. § 18 VwVG BL). Die Begründungspflicht leitet sich aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ab. Der Grundsatz des rechtlichen Ge-

hört als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid Betroffenen auch tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Sie würdigt dabei alle erheblichen Vorbringen der Parteien (§ 11 Absatz 1 VwVG BL).

- 10b. Die an die Dichte und Qualität einer Begründung zu stellenden Anforderungen ergeben sich aus den Funktionen, welche die Begründung eines Entscheids in einem demokratischen Rechtsstaat erfüllt. Mit der Pflicht zur Offenlegung der Entscheidungsgründe kann in der Regel zunächst verhindert werden, dass sich die Behörde von unsachgemässen Motiven leiten lässt. Sie ist demnach ein Element rationaler und transparenter Entscheidungsfindung und dient nicht zuletzt der wirksamen Selbstkontrolle der Behörden (BGE 129 I 232, E. 3.3). Weiter soll die Begründung die Adressatinnen bzw. Adressaten eines Entscheids in die Lage versetzen, diesen zu überprüfen und allenfalls sachgerecht anzufechten. Die betroffenen Privaten sollen wissen, warum die Behörde entgegen ihrem Antrag entschieden hat. Gleichzeitig muss sich die Rechtsmittelinstanz daraus über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können (BGE 134 I 83, E. 1a). Durch eine verständlich formulierte, für die Betroffenen gedanklich nachvollziehbare Begründung erhöht sich auch die Akzeptanz einer hoheitlichen Anordnung und die Betroffenen fühlen sich von der Verwaltung ernst genommen. Der Begründung kommt folglich eine Legitimitätsstiftende Funktion für das Staatswesen zu (Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 101 f.) und sie fördert das allgemeine Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung.

Welchen Anforderungen eine Begründung im Einzelnen zu genügen hat, definiert § 18 VwVG BL nicht näher und lässt sich auch nicht in allgemeiner, abstrakter Weise bestimmen. Die Anforderungen sind unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles sowie der Interessen der Betroffenen festzulegen. Je nach der konkret vorliegenden Situation können die einen Kriterien für eine knappe, andere für eine detaillierte Begründung sprechen.

Für eine knappe Begründungspflicht bei Schuleinteilungen spricht zunächst die Stellung des Schulrats innerhalb der Verwaltungsorganisation und im Instanzenzug. Beim Schulrat handelt es sich um eine Laienbehörde, die keinen eigenen Mitarbeiterstab beschäftigt. Ihr fehlt regelmässig das juristische Fachwissen und die personelle Kapazität zur eingehenden Begründung von Entscheiden, gerade weil sie viele Entscheide zu fällen hat. Anerkanntermassen dürfen von einer erstinstanzlich entscheidenden Behörde grundsätzlich nicht allzu einlässliche Begründungen erwartet werden (Kneubühler, a.a.O., S. 179). Der wichtigste Parameter, der gegen eine vertiefte Begründungspflicht spricht, ist die Eingriffsschwere: Je weniger eine behördliche Anordnung in die Rechtsposition der betroffenen Personen eingreift, desto knapper darf sie begründet werden. Die Einteilung eines Kindes in ein bestimmtes Schulhaus muss unter dem Gesichtswinkel der Eingriffsschwere im Normalfall als Bagatellverfügung bezeichnet werden, auch wenn die betroffenen Eltern dies selber anders empfinden. Sie mag Familienorganisatorische Unannehmlichkeiten verursachen, sie greift aber nicht wesentlich in grundrechtlich geschützte Freiheitsrechte oder Vermögenspositionen ein.

Für eine detaillierte Begründungspflicht spricht dagegen der weite Entscheidungsspielraum des Schulrats. Wie oben dargestellt verfügt dieser bei der Schulhauseinteilung über ein weites Ermessen. Je grösser der Spielraum, welcher der Behörde infolge Ermessen eingeräumt ist, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung des Entscheides zu stellen (BGE 129 I 232, E. 3.3). Wie soeben gezeigt sprechen mehr über-

zeugende Gründe für eine knappe als für eine detaillierte Begründung. Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Begründung von Schulhauseinteilungen grundsätzlich nicht besonders vertieft ausfallen muss.

Die Minimalanforderung an die Begründung hängt sodann von den Vorbringen der Parteien ab: Die Begründung der Verfügung misst sich an dem, was die Parteien vorbringen oder bestreiten. Grundsätzlich muss sich der Entscheid mit jedem von den Betroffenen eingebrachten Argument befassen. Je eingehender die Parteien ihre Standpunkte begründen, desto ausführlicher muss die Entscheidungsbegründung ausfallen, wenn der Schulrat die Auffassung nicht teilt. Er hat sich mit den Argumenten der Gesuchsteller auseinandersetzen und in der Begründung anzuführen, warum deren Begehren unzulässig oder unbegründet sind. Nur offensichtlich haltlose oder unmassgebliche Einwände dürfen ausser acht bleiben (Mark Villiger, Die Pflicht zur Begründung von Verfügungen, ZBl 90/1989, S. 153).

- 10c. Es fragt sich, ob die im vorliegenden Fall dargelegten Gründe des Schulrats dem soeben skizzierten Mindestmass an eine Begründung zu genügen vermögen. Die Umteilungsgesuche der Eltern enthielten zum Teil identische Begehren. Alle vier Gesuche äusserten die Befürchtung, die Kinder würden aus ihrem gewohnten sozialen Umfeld herausgerissen. Der Schulrat durfte für diese inhaltlich identischen Argumente einheitliche Textbausteine in der Begründung verwenden. Standardisierte Begründungen sind aber nur insoweit zulässig, als sie auf den Einzelfall eingehen. Jede der vier Familien begründete ihr Umteilungsgesuch mit zusätzlichen individuellen Argumenten. Mit diesen setzte sich der Schulrat im Entscheid nicht auseinander. "Der Schulweg ist nach Auffassung des Schulrates zumutbar" ist nämlich eine Scheinbegründung. Dass der Schulrat diese Meinung vertritt, ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass er das Gesuch abweist. In der Begründung hat er aber darzulegen, *warum* er den Schulweg für zumutbar hält. Er müsste dartun, wo die vom betroffenen Kind zurückzulegende Strecke verläuft. Er hätte anhand dieser Beschreibung aufzuzeigen, dass der Schulweg von der Länge und der Gefährlichkeit her für das Kind zumutbar ist, etwa weil es sich um einen wenige hundert Meter langen Weg über Quartierstrassen mit gesicherten Strassenübergängen handelt. Erst mit Hilfe dieser Angaben können die Eltern und auch die Rechtsmittelinstanzen die Überlegungen des Schulrats nachvollziehen und ihre Plausibilität würdigen. Auch mit der von zwei Familien geltend gemachten erschwerten Betreuungssituation über Mittag setzt sich der Schulrat in seinen Entscheiden nicht auseinander. Erst aus seiner Stellungnahme zur vorliegenden Anzeige geht hervor, welche Überlegungen ihn die Argumente der Eltern verwerfen liessen.
- 10d. Bei der Frage der Schuleinteilung handelt es sich um ein für betroffene Eltern und Kinder wichtiges und sensibles Thema. Der Entscheid des Schulrates wird ihr Familienleben und das soziale Umfeld der Kinder über Jahre hinaus prägen. Die Gesuche der vier Familien zeigen, dass diese legitime Interessen aufweisen und nicht offensichtlich haltlose oder unmassgebliche Argumente zu ihren Gunsten anführen. In dieser Situation erscheint kommunikatives, auf die Betroffenen eingehendes und deren Anliegen ernst nehmendes Handeln des Schulrats besonders wichtig. Gesamthaft gesehen erwecken die vier hier in Frage stehenden Entscheide des Schulrats aber den Eindruck, der Schulrat habe sich mit den Argumenten der Eltern nur oberflächlich auseinandergesetzt und sie mit einem vorbestandenem Standardbrief abgespeist (...). Der Schulrat legt in seiner Stellungnahme zur aufsichtsrechtlichen Anzeige zwar durchaus glaubwürdig dar, dass er sich intern mit den Gesuchen der Eltern ernsthaft befasste. Das allein genügt jedoch nicht. Dass die Behörde ihrer Prüfungspflicht nachgekommen ist, bestätigt erst die Be-

gründung der Entscheidung. Aus ihr erhellt insbesondere, ob die Anliegen der Betroffenen tatsächlich angemessen geprüft, auf ihre Vorbringen eingegangen und dazu Stellung genommen worden ist (Villiger, a.a.O., S. 160). Fehlende oder unzureichende Begründungen von Entscheiden können zwar grundsätzlich im Beschwerdeverfahren durch nachgereichte Stellungnahmen geheilt werden. Der Schulrat darf aber keine Praxis verfolgen, bei der er Entscheide routinemässig erst im Falle einer Beschwerde rechtmässig begründet. Das Beschwerdeverfahren ist nämlich für die Eltern kostenpflichtig, wenn sie unterliegen (§ 20a VwVG BL). Die Eltern wären gezwungen, Beschwerde zu erheben und ein Kostenrisiko hinzunehmen, bloss um einen begründeten Entscheid zu erlangen, der ihnen von Verfassungs wegen schon vorher zusteht.

Auch wenn im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren Effizienzüberlegungen eine Bedeutung zukommt und die Begründungspflicht entsprechend abgeschwächt ist, so haben die Eltern dennoch ein Anrecht darauf, dass auf ihre persönlichen Anliegen eingegangen wird. Der Schulrat kommt dieser Pflicht erst in der Stellungnahme zur vorliegenden Anzeige annäherungsweise nach. Seine dortigen Ausführungen hätten von Anfang an in die ursprünglichen Entscheidungsbegründungen gehört.

(...)

(Entscheid der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion vom 30. Juli 2009 zur aufsichtsrechtlichen Anzeige der Familien W., X., Y. und Z. vom 11. Juni 2009)