

Sitzung vom 26. April 2017

366. Anfrage (Limitierung von Rekursen)

Kantonsrat André Müller, Uitikon, sowie die Kantonsrätinnen Sabine Wettstein-Studer, Uster, und Ann Barbara Franzen, Niederweningen, haben am 6. Februar 2017 folgende Anfrage eingereicht:

In einem Rechtsstaat muss man das Recht haben, einen Behördenentscheid auf seine Rechtmässigkeit überprüfen lassen zu können. Trotzdem ist es problematisch, dass Schulen seit längerem mit einer wahren Einsprachenflut – gegen Schulhauszuweisungen, gegen Promotionsentscheide, gegen Klasseneinteilungen – konfrontiert werden.

Beschwerden gegen Schulentseide sind seit längerem keine Einzelfälle mehr und nehmen laufend zu. Mehrere Kantone haben bereits Massnahmen ergriffen, um die Einsprachenflut einzudämmen, da die Anzahl der Beschwerden in den letzten Jahren oft im zweistelligen Prozentbereich gestiegen sind. Die Klagen sind zudem vermehrt juristisch argumentiert oder begleitet, was von den Lehrpersonen, Schulleitungen und Schulpflegern zusätzliche detaillierte und zeitaufwendige rechtliche Antworten verlangt.

Die Auseinandersetzung mit Klagen bindet Personal und verursacht hohe externe Kosten. Der administrative Aufwand der Lehrpersonen steigt, da alle Gespräche und Überlegungen schriftlich festgehalten werden müssen. Stossend daran ist, dass der Schulbetrieb belastet wird und die Einsprachen häufig chancenlos sind (sofern überhaupt darauf eingetreten wird). Zudem trägt die Prozessfreudigkeit gewisser Eltern nicht dazu bei, die aus unserer Sicht zentral wichtige partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern zu stärken. Bei allem Verständnis für die Mitsprachemöglichkeiten der Eltern ist sicherzustellen, dass nur zweckmässige Rekursmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Hat der Regierungsrat von den Schulgemeinden eine Rückmeldung zu den Rekursmöglichkeiten erhalten, welche als unzweckmässig betrachtet werden?
2. Welche kurz- und mittelfristigen Massnahmen sieht der Regierungsrat als möglich und zielführend an, um die Anzahl von unzweckmässigen Rekursen im Schulwesen zu vermindern?

3. Wie beurteilt der Regierungsrat im Besonderen die Regelungen in den Kantonen Freiburg, Neuenburg und Aargau?
4. In welcher Form würde der Regierungsrat – im Sinne einer gerechten Lastenverteilung und Lenkungswirkung – die Kosten für Rekurse von den Einspracheparteien als Vorauszahlung einfordern?
5. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, gewisse Entscheide als nicht-rekursfähige Entscheide zu qualifizieren, ohne das Recht der Eltern auf rechtliches Gehör substantiell zu schmälern? Welche Entscheide würde dies speziell betreffen?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, Sabine Wettstein-Studer, Uster, und Ann Barbara Franzen, Niederweningen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Eine Erhebung zur Anzahl der eingegangenen Rekurse gegen kommunale schulische Anordnungen bei den Bezirksräten als Rekursinstanzen zeigte folgendes Ergebnis:

2014	199
2015	189
2016	190

Die Anzahl der eingegangenen Rekurse gegen Anordnungen von Schulen auf kantonaler Stufe (Mittelschulen, Schulen im Bereich der Berufsbildung), die von der Bildungsdirektion als Rekursinstanz behandelt werden, entwickelte sich wie folgt:

2014	127
2015	111
2016	116

In quantitativer Hinsicht sind somit keine Besonderheiten ersichtlich. Die Zahlen sind stabil und bewegen sich in einer natürlichen Bandbreite. Es sind keine Rückmeldungen bekannt, welche die geltende Ausgestaltung der Rechtsmittelordnung für schulische Angelegenheiten allgemein als unzumutbar bezeichnen würden.

Es mag zutreffen, dass die Eltern heute insgesamt besser über ihre Rechte informiert sind. Sie nehmen vermehrt aktiv Anteil an der Schullaufbahn ihrer Kinder, sei es im gemeinsamen Austausch mit Lehrpersonen, Schulleitungen oder Mitgliedern der Behörden, sei es im Einzelfall

über das Ergreifen von Rechtsmitteln. Dies führt dazu, dass Entscheidungsgrundlagen vertiefter erarbeitet und Vorgänge im schulischen Alltag ausführlicher dokumentiert werden müssen. Die Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns sind allgemein gestiegen, teilweise auch aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu den Verfahrensgarantien. Aus diesen Gründen ist davon auszugehen, dass sich auch der administrative Aufwand für die Schulen und deren Aufsichtsbehörden in den letzten Jahren grösser geworden ist.

Zu Fragen 2 und 5:

Verschiedene gesetzliche Bestimmungen setzen den Rahmen für die Ausgestaltung der kantonalen Verwaltungsrechtspflege fest.

- Art. 29a der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101): «Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.» Die Rechtsweggarantie gewährleistet den Zugang zu mindestens einer richterlichen Behörde.
- Art. 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101): «Für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, gewährleistet das Gesetz die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. Das Gesetz sieht in begründeten Fällen Ausnahmen vor.» Damit wird im Kanton grundsätzlich ein zweistufiger Rechtsschutz vorgeschrieben.
- § 10c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2): «Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde (...) verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft, die Folgen widerrechtlichen Handelns beseitigt, die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt. Die Behörde erlässt eine Anordnung.» Mit dieser Bestimmung wird allgemein ein Rechtsschutz gegen behördliche Handlungen, die nicht in einer bestimmten Rechtsform ergehen (sogenannte Realakte), sichergestellt. Anordnungen gestützt auf § 10c VRG sind im Kanton mit Rekurs und Beschwerde anfechtbar.

Im Zusammenwirken dieser Regelungen ist im Kanton Zürich ein ausgebauter Rechtsschutz der Privatpersonen gegenüber staatlichen Anordnungen gewährleistet. Es ist deshalb zweifelhaft, ob eine allgemeine Einschränkung des Rechtsschutzes zulässig wäre. Es ist zwar möglich, in einzelnen Bereichen eine Verringerung des Rechtsschutzes zu prüfen. Die Hürden dafür sind namentlich für die Einengung des Rekursrechts hoch. So bedarf es dazu einer Regelung auf Gesetzesstufe, und es muss eine begründete Ausnahme vom Norminstanzenzug vorliegen (Art. 77 Abs. 1 KV).

In Einzelfällen ist bereits heute der Umfang der inhaltlichen Auseinandersetzung mit einem Rekurs beschränkt. So ist z. B. bei Rekursen gegen Qualifikationsentscheide der beruflichen Grundbildung (nicht bestandene Lehrabschlussprüfung) die Rüge der Unangemessenheit von Gesetzes wegen ausgeschlossen (§ 47 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008, LS 413.31). Zwar fällt der administrative Aufwand für die Verfahrensabwicklung gleichwohl an. Umgekehrt kann sich aber durch die eingeschränkte Überprüfung der juristische Aufwand verringern.

Zu Frage 3:

Im Kanton Freiburg werden namentlich folgende Anordnungen als nicht anfechtbar bezeichnet: die Verweigerung einer Vorverlegung des Schuleintrittsalters, die Verweigerung eines Urlaubs, die erzieherischen Massnahmen, die Zuweisung in eine Klasse oder der Wechsel einer Klasse innerhalb einer Schule sowie teilweise das Ergebnis einer Notenbeurteilung (Art. 146 Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule vom 19. April 2016, SGF 411.0.11). Der Ausschluss des Rechtsschutzes wird damit begründet, dass die genannten Anordnungen die Stellung einer Schülerin oder eines Schülers grundsätzlich nicht betreffen. Dieses Reglement ist am 1. August 2016 in Kraft getreten, sodass noch keine gefestigte Praxis in der Anwendung dieser Bestimmung besteht. Der Rechtsschutz in der kantonalen Verwaltungsrechtspflege ist weitgehend kantonal geregelt. Es ist fraglich, ob diese Regelung unter der geschilderten Ausgestaltung des zürcherischen Rechtsschutzes (vgl. die Beantwortung der Fragen 2 und 5) zulässig wäre.

Im Kanton Neuenburg wird eine Verminderung der Rechtsstreitigkeiten im Schulbereich durch die in der Regel zwingende Vorauszahlung der Verfahrenskosten angestrebt. Das kantonale Prozessrecht enthält eine entsprechende Vorschrift (Art. 47 Abs. 5 Loi sur la procédure et la juridiction administratives du 27 juin 1979, RSN 152.130). Eine vergleichbare Norm fehlt im zürcherischen Recht (vgl. die Beantwortung der Frage 4).

Im Kanton Aargau sind Disziplinar massnahmen, die von Lehrpersonen an der Volksschule angeordnet werden, nicht mittels Beschwerde anfechtbar und sofort vollstreckbar (§ 38f Abs. 1 Schulgesetz vom 17. März 1981, 401.100). Ausserdem ist eine Beschwerde betreffend Schulstandorte ausgeschlossen (§ 54 Abs. 2 lit. d Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 4. Dezember 2007, SAR 271.200). Eine weitergehende Praxis, rein schulorganisatorische Fragen als nicht anfechtbar zu bezeichnen, hat das Aargauer Verwaltungsgericht abgelehnt (z. B. hinsichtlich der Umteilung in einen anderen Kindergarten; Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Februar 2011).

Zu Frage 4:

Die Vorauszahlung der Verfahrenskosten (Kautionierung) ist im VRG geregelt. Danach kann eine Privatperson zur Sicherstellung der Verfahrenskosten angehalten werden, wenn sie in der Schweiz keinen Wohnsitz hat oder wenn sie vor einer zürcherischen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde Kosten schuldet oder wenn sie als zahlungsunfähig erscheint (§ 15 Abs. 2 VRG). Diese Aufzählung ist abschliessend. Eine allgemeine Regelung zur Vorauszahlung der Verfahrenskosten besteht nicht.

Wäre die Vorauszahlung zwingend, hätte die betroffene Person die Möglichkeit, ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung zu stellen (§ 16 Abs. 1 VRG). Danach ist einer Privatperson, der die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen die Bezahlung von Kostenvorschüssen zu erlassen. Die Abklärung dieser Voraussetzungen benötigt eine gewisse Zeit (z. B. Prüfung der Einkommens- und Vermögenssituation). Wird die unentgeltliche Rechtspflege nicht gewährt, so kann eine entsprechende (negative) Verfügung angefochten werden. Erst nach Klärung dieser Frage wird anschliessend ein Rechtsmittelverfahren anhand genommen. Es ist offensichtlich, dass dadurch das Verfahren verlängert wird und – allein aus Gründen des Zeitablaufs – eine zeitgerechte Erledigung des Rechtsmittelverfahrens erschwert wird (z. B. bei Schullaufbahnentscheiden).

Zu beachten ist, dass der Verfassungsgeber den Anspruch auf «wohlfeile» Erledigung des Verfahrens statuiert hat (Art. 18 Abs. 1 KV). Mit diesem Begriff, der aus der ursprünglichen Kantonsverfassung von 1869 übernommen wurde, wollte der Verfassungsgeber einen erleichterten Zugang zu den Gerichten und Verwaltungsinstanzen ohne allzu grosses finanzielles Risiko sicherstellen (vgl. Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, Art. 18 N. 19 ff.).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi