



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Volksschulamt
Amtsleitung, Recht und Personal

Matthias Schweizer
lic.iur, RA
Leiter Recht und Personal / stv. Amtschef

A-Post Plus



Kontakt:
Rita Weiss Schregenberger, lic.iur. RA



www.zh.ch/vsa

16. Mai 2023

**Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 21. Dezember 2022 gegen die Schulpflege
Dänikon-Hüttikon**

Sehr geehrt [REDACTED], sehr geehrt [REDACTED]

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 beantragten Sie Folgendes:

1. Im Sinne einer Ersatzvornahme gemäss § 73 Abs. 2 Volksschulgesetz sei sofort eine externe Verwaltung einzusetzen, bis die Schulpflege wieder ordnungsgemäss besteht ist.
2. Der rechtswidrig gefasste Beschluss der Schulpflege vom 10. November 2022 betreffend die Änderung des altersdurchmischten Lernens sei aufzuheben.
3. Der [REDACTED] und [REDACTED] sei ein Case Management im Sinne von Art. 39a des Personalgesetzes anzubieten mit dem Ziel, dass sie ihre Tätigkeit wieder aufnehmen können.
4. Es sei eine Untersuchung über die geschilderten Vorfälle und Zustände durchzuführen, und gestützt darauf seien gegebenenfalls disziplinarische Massnahmen zu ergreifen.

Zur Begründung führen Sie aus, aus Sicht der Eltern sei es seitens der Schulpflege zu massiven Verstössen gegen die Schulgemeindeordnung und das Volksschulgesetz gekommen. Es scheine der Schulpflege um eine reine Machtdemonstration zu gehen, möglicherweise auch politisch motiviert, und nicht um das Wohl der Schule. Die drei nicht zurückgetretenen Mitglieder der Schulpflege destabilisierten den Schulbetrieb. Im Alleingang sei das AdL von drei Jahrgangsklassen auf ein Doppelklassensystem abgeändert und die Lehrpersonen wie auch die Schulleitung vor vollendete Tatsachen gestellt worden. Trotz Kündigungsabsichten von Lehrpersonen sei nie das Gespräch mit diesen gesucht worden.

Art. 26 der Schulgemeindeordnung sei verletzt, da bei der Beschlussfassung zur Umstellung des Schulsystems zwar der Schulleiter und eine Lehrperson anwesend gewesen seien, jedoch rein informativ. Es habe kein Dialog stattgefunden bei einer für die Schule fundamentalen Entscheidung.

Art. 5 der Schulgemeindeordnung sei verletzt, da Mitglieder der heutigen Schulpflege hinter dem „Forum Rotflue“ stünden, diese Zugehörigkeit aber nicht offen gelegt werde. Das Forum



Rotflue habe über Jahre Druck auf die Schule ausgeübt und mittels Falschaussagen und Beschuldigungen zermürbt.

Art. 20 der Schulgemeindeordnung sei verletzt, da die Zweckmässigkeit und Ausgewogenheit der Aufgabenverteilung innerhalb der Schulpflege nicht mehr gegeben seien. Die hohe Zusatzbelastung durch eine unnötige Kompetenzübertragung an die Schulpflege, weg von einem professionell geführten Schulbetrieb durch den Schulleiter und die Lehrpersonen, schwäche beide Organe unnötig.

Art. 27 der Schulgemeindeordnung sei verletzt, da die Schulkonferenz ihre klare Zuständigkeit nicht wahrnehmen könne, weil sie in für sie relevante Entscheidung nicht miteinbezogen werde.

Art. 28 der Schulgemeindeordnung sei verletzt, da das für fünf Jahre bewilligte Schulprogramm durch die Änderung zum 2-Jahrgangsklassen-Modell nicht ohne Anpassung weitergeführt werden könne.

§ 50 Abs. 1 Volksschulgesetz sei verletzt, da die Schulpflege einen geordneten Schulbetrieb verhindere, indem sie mit ihrem Entscheid, ein neues Schulsystem ohne Einbezug der Schulleitung und Lehrpersonen einzuführen, für Verunsicherung, Unruhe und Chaos an der Schule Sorge. Dies widerspreche dem Wohl der Schülerinnen und Schüler.

§ 45 Volksschulgesetz sei verletzt, da die Schulpflege mit einem einseitigen Entscheid beschlossen habe, ohne Einbezug der Schule ein neues Schulsystem einzuführen. Das Schulprogramm sei integraler Bestandteil der Schule und müsse mit dem Klassensystem abgestimmt sein. Die Kompetenz der Schulkonferenz sei dieser durch den von der Schulpflege im Alleingang gefällten Beschluss zum Wechsel auf zwei Jahrgangsklassen entzogen worden.

§ 35 Volksschulgesetz sei verletzt, da die Sonderschulung nicht mehr gewährleistet sei, wenn professionelle Lehrpersonen und Heilpädagogen fehlten.

§ 47 Volksschulgesetz sei verletzt, da die Schulpflege mit ihrem Vorgehen keine Sicherung der Qualität gewährleisten können; im Gegenteil, sie gefährde diese.

§ 56 Volksschulgesetz sei verletzt, da die Elternmitwirkung nicht gewährt worden sei und die Eltern ihre Einwände nicht hätten einbringen können.

Art. 39 (recte: § 39) Personalgesetz sei verletzt, da eine Verletzung der Fürsorgepflicht zugunsten der Mitarbeitenden vorliege. Mehrere Mitarbeitende der Schule seien von der Schulpflege genötigt oder bedroht worden; einige Mitarbeitende fielen aufgrund [REDACTED] lastung aus.

Art. 39a (recte: § 39a) Personalgesetz sei verletzt, da ein Case Management anzubieten sei, welches die Rückkehr [REDACTED] und [REDACTED] anstrebe und nicht wie im Falle der Schulpflege deren Entlassung.

Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich sei verletzt, da der Beschluss zur Umstellung des Schulsystems nicht öffentlich publiziert worden sei, obwohl dieser als öffentlich klassifiziert worden sei. Erst auf Antrag sei dieser auch auf der Webseite der Schule veröffentlicht worden. Durch die fehlende Rechtsmittelbelehrung sei auch das Recht auf Rekurs missachtet worden.

Art. 49 der Verfassung des Kantons Zürich sei verletzt, da die an der Schulgemeindeversammlung gestellten Fragen ungenügend beantwortet worden seien.



Der Rechtsdienst des VSA hat eine Stellungnahme der Schulpflege Dänikon-Hüttikon eingeholt und den Sachverhalt geprüft:

1. Mit der Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) kann jede Person die Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer Behörde informieren. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeigeersteller kommt keine Parteistellung zu. Die Aufsichtsbehörde entscheidet gestützt auf ihre Aufsichtskompetenz nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 151, N 2026).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide möglich, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns, so auch gegen Vollzugsakte, Realakte (informelles Verwaltungshandeln), verwaltungsinterne Akte wie organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches Verwaltungshandeln. Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sofern es in die Aufsichtskompetenz fällt (Martin Bertschi, in: Alain Griffler [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemäsem Ermessen zu behandeln. Ihr ist immer dann Folge zu geben, wenn die angegangene Behörde bei Kenntnis der Sachlage auch von sich aus hätte einschreiten müssen. Die Aufsichtsbehörde übt beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung, insbesondere wenn sie in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen sind nur dann gegeben, wenn klares Recht – Verfahrensbestimmungen eingeschlossen – oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind. Die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Bei einfachen Rechtsverletzungen und unzumutbarer Ermessensausübung darf sie nicht einschreiten, so etwa, wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltswürdigung der beaufsichtigten Instanz bzw. Gemeinde zwar nicht billigt, diese aber doch für mit guten Gründen vertretbar hält (Bertschi, a.a.O.; Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 81).

Eine Aufsichtsbeschwerde hat insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3).



Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Aufsichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141–150 N 8.5). Mit anderen Worten darf die Aufsichtsbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen.

2. Die Primarschule Dänikon-Hüttikon unterrichtet die Schulkinder seit dem Schuljahr 2012/13 im System des Altersdurchmischten Lernens (AdL). In den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 wurde das AdL teilweise mit zwei Stufen pro Klasse geführt. Die Einführung des AdL über drei Stufen erfolgte schrittweise. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird im AdL gesamthaft mit drei Jahrgangsstufen pro Klasse unterrichtet.

Am 1. Juli 2022 nahm die davor gewählte Schulpflege Dänikon-Hüttikon in ihrer neuen Zusammensetzung ihre Arbeit auf.

Anlässlich der Schulpflegesitzung vom 15. September 2022 teilte [REDACTED] der neu gewählten Schulpflege mit, dass auf Beginn des Schuljahres 2023/24 die Eröffnung einer zusätzlichen Mittelstufenklasse notwendig sei.

Mit Wochenbriefen [REDACTED] vom 7. Oktober 2022 und vom 24. Oktober 2022 wurde das Schulteam (Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende) an eine (obligatorische) interne Informationsveranstaltung am 11. November 2022 eingeladen, anlässlich welcher „die weitergehenden Massnahmen“ bzw. „weiterführenden Massnahmen“ kommuniziert werden sollten, wobei im vorherigen Abschnitt bzw. in den vorherigen Ziffern dieser Wochenbriefe von den Energiesparmassnahmen und nicht von Massnahmen im Zusammenhang mit dem AdL die Rede war.

Am 10. November 2022 fasste die Schulpflege den Beschluss „Klassenbildung, Schülerzuteilungen, Genehmigung des Wechsels beim AdL von drei auf zwei Jahrgänge pro Klasse ab Schuljahr 2023/24“.

Am 11. November 2022 wurde der Wechsel der Unterrichtsform von einem AdL aus drei Jahrgängen zu einem 2-Jahrgangssystem zunächst anlässlich einer Informationsveranstaltung gegenüber den Mitarbeitenden und anschliessend per Schoolfox sowie mit einem Newsletter gegenüber den Eltern und der Bevölkerung kommuniziert.

Am 11. November 2022 reichten [REDACTED] und [REDACTED] beim Bezirksrat Dielsdorf ihr Rücktrittsgesuch ein, weil sie den Entscheid und das Vorgehen nicht mittragen konnten.



Am 20. Dezember 2022 hielt die Schulpflege am Beschluss vom 10. November 2022 fest.

Am 9. Februar 2023 fällte die Schulpflege den Entscheid, dass zwar an der Modellanpassung festgehalten werde, dass die Umsetzung jedoch erst auf das Schuljahr 2024/25 hin stattfinden solle.

3. Gemäss § 42 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) leitet und beaufsichtigt die Schulpflege die Schulen. Sie vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse, soweit aufgrund der Gesetzgebung oder des Organisationsstatuts nicht ein anderes Organ zuständig ist. § 42 Abs. 3 VSG definiert einige Aufgaben der Schulpflege. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege gehört gemäss § 42 Abs. 5 lit. a VSG die Festlegung der Angebote und die Organisation der Schulen (§ 41a Abs. 1 VSG)

Gemäss § 5 Abs. 3 der Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 können die Klassen als Jahrgangsklassen oder als mehrklassige Klassen gebildet werden.

Aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich eine Gleichwertigkeit von Jahrgangsklassen und mehrklassigen Klassen. Es ist den Schulgemeinden überlassen, das Modell zu wählen, das den lokalen Gegebenheiten am besten entspricht. Dazu gehören neben pädagogischen Überlegungen auch soziale, geschlechterspezifische, personale, verkehrstechnische oder geografische Aspekte.

§ 21 Abs. 1 VSV nennt die Klassengrössen, welche in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Werden die Schülerzahlen gemäss § 21 VSV voraussichtlich während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, richtet die Schulpflege gemäss § 22 Abs. 1 VSV im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching ein oder teilt die Klasse.

4. Vorliegend wurde die zulässige Klassengrösse während längerer Zeit überschritten. Die Schulpflege war somit in der Pflicht, Abhilfe zu schaffen, denn gemäss § 42 Abs. 1 VSG leitet die Schulpflege die Schulen. Die Rolle der Schulpflege beinhaltet insbesondere die strategische Führung der Schule (während die operative Verantwortung bei den Schulleitungen liegt).
5. Gemäss § 41b Abs. 1 VSG erstellt jede Schule ein Schulprogramm; dieses legt die Ziele der Schule für die nächsten Jahre und die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Massnahmen fest. Gemäss § 45 VSG bilden die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen die Schulkonferenz (Abs. 1). Die Schulkonferenz legt das Schulprogramm fest und beschliesst über Massnahmen zu dessen Umsetzung (Abs. 2). Sie setzt sich mit der gemeinsamen pädagogischen Ausrichtung der Schule und den Problemen des Schulalltags auseinander; sie kann der Schulpflege Antrag stellen, insbesondere für die Besetzung der Schulleitung (Abs. 3). Gemäss § 42 Abs. 1 VSV



konkretisiert das Schulprogramm im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag; es enthält die pädagogischen Schwerpunkte der Schule und umschreibt Wege und Mittel, wie diese erreicht werden, sowie die Kriterien, anhand welcher die Zielerreichung überprüft wird. Gemäss § 46 Abs. 1 VSG gehören der Schulkonferenz die Schulleitung und alle Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% an der entsprechenden Schule an.

Das Antragsrecht der Schulkonferenz bezieht sich in erster Linie auf pädagogische und unterrichtsbezogene Themen, wie sich aus der Zuständigkeitsregelung in § 44 Abs. 2 lit. b und § 45 Abs. 2 und 3 VSG ergibt. Die Schulkonferenz kann mit ihren Anträgen Ideen, Vorschläge, Anregungen, Fragen, Anliegen, dringende Probleme gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde vorbringen. Die Schulpflege nimmt diese entgegen.

6. Beim Entscheid, ob ein AdL in zwei oder in drei Jahrgängen pro Klasse geführt werden soll, handelt es sich um einen strategischen Entscheid zum Angebot und der Organisation der Schule gemäss § 41a Abs. 1 VSG, für welchen die Schulpflege zuständig ist. Das Schulprogramm konkretisiert im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule. Es definiert die pädagogischen Schwerpunkte und beschreibt Wege und Mittel, wie diese umgesetzt werden. Das Schulprogramm bildet also die mittelfristige strategische Planung auf Schulebene ab. Damit setzt die Schulkonferenz mittels Schulprogramm pädagogisch um, was die Schulpflege strategisch entschieden hat. Für den strukturell-organisatorischen Entscheid, ob in Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden soll, ist die Schulkonferenz nicht zwingend im Vorfeld des Entscheids zu konsultieren, auch wenn dies aufgrund der (auch) pädagogischen Tragweite eines solchen Entscheids sinnvoll und empfehlenswert ist.
7. Gemäss § 42 Abs. 6 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege; das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) der Primarschulgemeinde Dänikon-Hüttikon nehmen an den Sitzungen der Schulpflege eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter und eine Lehrperson mit beratender Stimme teil und können ihre pädagogische Sicht einbringen.

An der Schulpflegesitzung vom 10. November 2022 haben unbestrittenermassen in Einhaltung von Art. 26 GO sowohl [REDACTED] als auch die Lehrervertretung mit beratener Stimme teilgenommen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 6 VSG wurden damit eingehalten.

8. Mit dem umstrittenen Entscheid, das AdL in Zukunft nicht mehr mit drei, sondern neu mit zwei Jahrgängen zu führen, hat die Schulpflege entsprechend ihrer Kompetenz



gehandelt und damit nicht gegen geltendes Recht verstossen. Es liegt weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und – insbesondere in Anbetracht dessen, dass es sich um einen Entscheid im Autonomiebereich der Gemeinde handelt – auch keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor.

9. Auch wenn die Aufsichtsbehörde ein anderes Vorgehen wählen, bei der gegebenen Sachlage anders entscheiden oder das Ermessen anders ausüben würde, weil sie das Vorgehen oder die Kommunikation als unglücklich gewählt beurteilen würde, dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall nicht eingreifen. Es kann deshalb offen bleiben, ob im vorliegenden Fall auch ein anderes Vorgehen sachgerecht gewesen wäre. An dieser Stelle ist schliesslich daran zu erinnern, dass es in der Verantwortung der Schulpflege liegt, die Schule so zu leiten und zu beaufsichtigen, dass ein geordneter Schulbetrieb möglich ist. Die Schulpflege wird deshalb weiterhin alles daran setzen müssen, dass die offenen Stellen besetzt werden können und der Dialog mit den Lehrpersonen und den Eltern gepflegt wird.
10. Nachfolgend sind der Vollständigkeit halber die vorgeworfenen Rechtsverletzungen kurz zu erörtern:
 - Zu Art. 26 der Schulgemeindeordnung: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu Art. 5 der Schulgemeindeordnung: Für die diesbezügliche Aufsichtsbeschwerde ist der Bezirksrat zuständig.
 - Zu Art. 20 der Schulgemeindeordnung: Es ist nicht klar und wird nicht ausgeführt, inwiefern der Entscheid der Schulpflege, von einem drei- zu einem zweijährigen AdL zu wechseln, die Aufgabenverteilung tangiert bzw. verletzt. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern (nicht zulässige) Kompetenzübertragungen stattgefunden haben. Im Übrigen kann auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu Art. 27 der Schulgemeindeordnung: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu Art. 28 der Schulgemeindeordnung: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu § 50 Abs. 1 Volksschulgesetz: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu § 45 Volksschulgesetz: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu § 35 Volksschulgesetz: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu § 47 Volksschulgesetz: Es kann vollständig auf vorstehende Ausführungen verwiesen werden.
 - Zu § 56 Volksschulgesetz: Die Mitwirkung der Eltern bezieht sich auf individuell-konkrete Entscheid. Vorliegend geht es aber gerade nicht um einen solchen individuell-konkreten Entscheid.



Zu § 39 und § 39a Personalgesetz: Gegen das angebliche Aussprechen von Drohungen und Nötigungen stehen beispielsweise strafrechtliche Mittel zur Verfügung, weshalb eine Aufsichtsbeschwerde diesfalls nicht zulässig ist (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde). Sind bereits Aufsichtsbeschwerden beim Bezirksrat hängig, so ist letzterer für deren Behandlung zuständig. Sollte die Schulpflege personalrechtliche Verstösse begangen haben, so stehen personalrechtliche (Anfechtungs-)Möglichkeiten zur Verfügung. Wenn sich abzeichnet, dass eine Absenz voraussichtlich länger als zwei Monate dauern wird, ist die Errichtung eines Case Managements durch das Volksschulamt zu prüfen (§ 39b Abs. 1 lit. a PG und § 100a Abs. 2 lit. a VVO). Inwiefern § 39a PG vorliegend verletzt sein soll, ist nicht klar.

Zu Art. 17 der Verfassung des Kantons Zürich: Inwiefern der Zugang zu amtlichen Dokumenten verweigert worden sein soll, erschliesst sich aus der Aufsichtsbeschwerde nicht.

Zu Art. 49 der Verfassung des Kantons Zürich: Für die Aufsichtsbeschwerde betreffend Beantwortung von Fragen an der Schulgemeindeversammlung ist der Bezirksrat zuständig; dieser hat auch schon diverse entsprechende Entscheide erlassen.

11. Ersatzvornahme gemäss § 73 Abs. 2 VSG: Wenn eine Schulpflege ihren Pflichten im Zusammenhang mit dem Vollzug des Volksschulgesetzes oder der entsprechenden Ausführungsbestimmungen nicht oder nicht rechtsgenügend nachkommt, tritt an deren Stelle die Bildungsdirektion und nimmt diese Handlungen vor. Wie bereits ausgeführt, hat die Schulpflege ihre Pflichten im Zusammenhang mit dem Vollzug des Volksschulgesetzes oder der entsprechenden Ausführungsbestimmungen nicht verletzt, weshalb kein Rechtsgrund für Ersatzvornahmen besteht. Der Aufsichtsbeschwerde wird mithin mangels Feststellung eines Verstosses gegen klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen nicht Folge geleistet.
12. Bei Aufsichtsbeschwerden werden praxisgemäss nur dann Kosten auferlegt, wenn der Anzeiger ausschliesslich persönliche Interessen verfolgt. Im vorliegenden Fall wird mit der Beschwerde kein ausschliesslich persönliches Interesse verfolgt, sondern das öffentliche Interesse an einem guten Funktionieren der Primarschule Dänikon-Hüttikon. Deshalb rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin keine Kosten aufzuerlegen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Matthias Schweizer



Rita Weiss Schregenberger

Kopie an:

- 
- Bezirksrat Dielsdorf, 



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Volksschulamt
Amtsleitung, Recht und Personal

Matthias Schweizer
lic.iur, RA
Leiter Recht und Personal / stv. Amtschef

A-Post Plus



Kontakt:
Rita Weiss Schreggenberger, lic.iur. RA



www.zh.ch/vsa

16. Mai 2023

**Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 30. November 2022 gegen die Schulpflege
Dänikon-Hüttikon**

Sehr geehrte(r) 

Mit Schreiben vom 30. November 2022 reichten Sie eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Schulpflege Dänikon-Hüttikon ein und baten das Volksschulamt darum, „genau hinzuschauen und aktiv zu werden“. Zur Begründung führen Sie aus, die Schulpflege habe ihre Fürsorgepflicht verletzt, da die individuelle Fürsorge für jede einzelne Lehrperson sowie Gesundheitsprävention für die Schule als Ganzes nicht mehr gewährleistet seien. Die Mitarbeitenden seien von der Schulpflege darüber informiert worden, dass das bewährte AdL-Schulsystem auf den nächsten Sommer durch 2-Jahrgangsklassen ersetzt werde. Dieses System werde ohne vorgängige Rücksprache mit den Lehrpersonen, der Schulleitung, den Eltern und Kindern eingeführt, obwohl die Schulkonferenz vorgängig über dieses Vorhaben hätte informiert werden müssen, weshalb diese Schulsystemanpassung nicht legal sei. In Zeiten des akuten Lehrpersonalmangels eine solche Entscheidung über den Köpfen der betroffenen Lehrpersonen zu fällen, sei verantwortungslos und fahrlässig. Ein solches Verhalten sei inakzeptabel. Die Schulpflege – mit ihren Verbindungen zur SVP und zum Forum Rotflue – sei nicht mehr tragbar.

Der Rechtsdienst des VSA hat eine Stellungnahme der Schulpflege Dänikon-Hüttikon eingeholt und den Sachverhalt geprüft:

1. Mit der Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) kann jede Person die Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer Behörde informieren. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeigeersteller kommt keine Parteistellung zu. Die Aufsichtsbehörde entscheidet gestützt auf ihre Aufsichtskompetenz nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 151, N 2026).



Die Aufsichtsbeschwerde ist nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide möglich, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns, so auch gegen Vollzugsakte, Realakte (informelles Verwaltungshandeln), verwaltungsinterne Akte wie organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches Verwaltungshandeln. Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sofern es in die Aufsichtskompetenz fällt (Martin Bertschi, in: Alain Grif-fel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemäsem Ermessen zu behandeln. Ihr ist immer dann Folge zu geben, wenn die angegangene Behörde bei Kenntnis der Sachlage auch von sich aus hätte einschreiten müssen. Die Aufsichtsbehörde übt beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung, insbesondere wenn sie in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen sind nur dann gegeben, wenn klares Recht – Verfahrensbestimmungen eingeschlossen – oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind. Die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Bei einfachen Rechtsverletzungen und unzumutbarer Ermessensausübung darf sie nicht einschreiten, so etwa, wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltswürdigung der beaufsichtigten Instanz bzw. Gemeinde zwar nicht billigt, diese aber doch für mit guten Gründen vertretbar hält (Bertschi, a.a.O.; Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 81).

Eine Aufsichtsbeschwerde hat insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3). Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Aufsichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte (vgl. H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141–150 N 8.5). Mit anderen Worten darf die Aufsichtsbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen.

2. Die Primarschule Dänikon-Hüttikon unterrichtet die Schulkinder seit dem Schuljahr 2012/13 im System des Altersdurchmischten Lernens (AdL). In den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 wurde das AdL teilweise mit zwei Stufen pro Klasse geführt. Die Einführung des AdL über drei Stufen erfolgte schrittweise. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird im AdL gesamthaft mit drei Jahrgangsstufen pro Klasse unterrichtet.



Am 1. Juli 2022 nahm die davor gewählte Schulpflege Dänikon-Hüttikon in ihrer neuen Zusammensetzung ihre Arbeit auf.

Anlässlich der Schulpflegesitzung vom 15. September 2022 teilte [REDACTED] der neu gewählten Schulpflege mit, dass auf Beginn des Schuljahres 2023/24 die Eröffnung einer zusätzlichen Mittelstufenklasse notwendig sei.

Mit Wochenbriefen [REDACTED] vom 7. Oktober 2022 und vom 24. Oktober 2022 wurde das Schulteam (Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende) an eine (obligatorische) interne Informationsveranstaltung am 11. November 2022 eingeladen, anlässlich welcher „die weitergehenden Massnahmen“ bzw. „weiterführenden Massnahmen“ kommuniziert werden sollten, wobei im vorherigen Abschnitt bzw. in den vorherigen Ziffern dieser Wochenbriefe von den Energiesparmassnahmen und nicht von Massnahmen im Zusammenhang mit dem AdL die Rede war.

Am 10. November 2022 fasste die Schulpflege den Beschluss „Klassenbildung, Schülerzuteilungen, Genehmigung des Wechsels beim AdL von drei auf zwei Jahrgänge pro Klasse ab Schuljahr 2023/24“.

Am 11. November 2022 wurde der Wechsel der Unterrichtsform von einem AdL aus drei Jahrgängen zu einem 2-Jahrgangssystem zunächst anlässlich einer Informationsveranstaltung gegenüber den Mitarbeitenden und anschliessend per Schoolfox sowie mit einem Newsletter gegenüber den Eltern und der Bevölkerung kommuniziert.

Am 11. November 2022 reichten der [REDACTED] und [REDACTED] beim Bezirksrat Dielsdorf ihr Rücktrittsgesuch ein, weil sie den Entscheid und das Vorgehen nicht mittragen konnten.

Am 20. Dezember 2022 hielt die Schulpflege am Beschluss vom 10. November 2022 fest.

Am 9. Februar 2023 fällte die Schulpflege den Entscheid, dass zwar an der Modellanpassung festgehalten werde, dass die Umsetzung jedoch erst auf das Schuljahr 2024/25 hin stattfinden solle.

3. Gemäss § 42 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) leitet und beaufsichtigt die Schulpflege die Schulen. Sie vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse, soweit aufgrund der Gesetzgebung oder des Organisationsstatuts nicht ein anderes Organ zuständig ist. § 42 Abs. 3 VSG definiert



einige Aufgaben der Schulpflege. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege gehört gemäss § 42 Abs. 5 lit. a VSG die Festlegung der Angebote und die Organisation der Schulen (§ 41a Abs. 1 VSG)

Gemäss § 5 Abs. 3 der Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 können die Klassen als Jahrgangsklassen oder als mehrklassige Klassen gebildet werden. Aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich eine Gleichwertigkeit von Jahrgangsklassen und mehrklassigen Klassen. Es ist den Schulgemeinden überlassen, das Modell zu wählen, das den lokalen Gegebenheiten am besten entspricht. Dazu gehören neben pädagogischen Überlegungen auch soziale, geschlechterspezifische, personale, verkehrstechnische oder geografische Aspekte.

§ 21 Abs. 1 VSV nennt die Klassengrössen, welche in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Werden die Schülerzahlen gemäss § 21 VSV voraussichtlich während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, richtet die Schulpflege gemäss § 22 Abs. 1 VSV im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching ein oder teilt die Klasse.

4. Vorliegend wurde die zulässige Klassengrösse während längerer Zeit überschritten. Die Schulpflege war somit in der Pflicht, Abhilfe zu schaffen, denn gemäss § 42 Abs. 1 VSG leitet die Schulpflege die Schulen. Die Rolle der Schulpflege beinhaltet insbesondere die strategische Führung der Schule (während die operative Verantwortung bei den Schulleitungen liegt).
5. Gemäss § 41b Abs. 1 VSG erstellt jede Schule ein Schulprogramm; dieses legt die Ziele der Schule für die nächsten Jahre und die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Massnahmen fest. Gemäss § 45 VSG bilden die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen die Schulkonferenz (Abs. 1). Die Schulkonferenz legt das Schulprogramm fest und beschliesst über Massnahmen zu dessen Umsetzung (Abs. 2). Sie setzt sich mit der gemeinsamen pädagogischen Ausrichtung der Schule und den Problemen des Schulalltags auseinander; sie kann der Schulpflege Antrag stellen, insbesondere für die Besetzung der Schulleitung (Abs. 3). Gemäss § 42 Abs. 1 VSV konkretisiert das Schulprogramm im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag; es enthält die pädagogischen Schwerpunkte der Schule und umschreibt Wege und Mittel, wie diese erreicht werden, sowie die Kriterien, anhand welcher die Zielerreichung überprüft wird. Gemäss § 46 Abs. 1 VSG gehören der Schulkonferenz die Schulleitung und alle Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% an der entsprechenden Schule an.

Das Antragsrecht der Schulkonferenz bezieht sich in erster Linie auf pädagogische und unterrichtsbezogene Themen, wie sich aus der Zuständigkeitsregelung in § 44 Abs. 2 lit. b und § 45 Abs. 2 und 3 VSG ergibt. Die Schulkonferenz kann mit ihren Anträgen Ideen, Vorschläge, Anregungen, Fragen, Anliegen, dringende Probleme



gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde vorbringen. Die Schulpflege nimmt diese entgegen.

6. Beim Entscheid, ob ein AdL in zwei oder in drei Jahrgängen pro Klasse geführt werden soll, handelt es sich um einen strategischen Entscheid zum Angebot und der Organisation der Schule gemäss § 41a Abs. 1 VSG, für welchen die Schulpflege zuständig ist. Das Schulprogramm konkretisiert im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule. Es definiert die pädagogischen Schwerpunkte und beschreibt Wege und Mittel, wie diese umgesetzt werden. Das Schulprogramm bildet also die mittelfristige strategische Planung auf Schulebene ab. Damit setzt die Schulkonferenz mittels Schulprogramm pädagogisch um, was die Schulpflege strategisch entschieden hat. Für den strukturell-organisatorischen Entscheid, ob in Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden soll, ist die Schulkonferenz nicht zwingend im Vorfeld des Entscheids zu konsultieren, auch wenn dies aufgrund der (auch) pädagogischen Tragweite eines solchen Entscheids sinnvoll und empfehlenswert ist.
7. Gemäss § 42 Abs. 6 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege; das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) der Primarschulgemeinde Dänikon-Hüttikon nehmen an den Sitzungen der Schulpflege eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter und eine Lehrperson mit beratender Stimme teil und können ihre pädagogische Sicht einbringen.

An der Schulpflegesitzung vom 10. November 2022 haben unbestrittenermassen in Einhaltung von Art. 26 GO sowohl [REDACTED] als auch die Lehrervertretung mit beratener Stimme teilgenommen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 6 VSG wurden damit eingehalten.

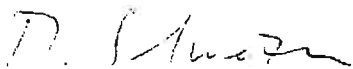
8. Mit dem umstrittenen Entscheid, das AdL in Zukunft nicht mehr mit drei, sondern neu mit zwei Jahrgängen zu führen, hat die Schulpflege entsprechend ihrer Kompetenz gehandelt und damit nicht gegen geltendes Recht verstossen. Es liegt weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und – insbesondere in Anbetracht dessen, dass es sich um einen Entscheid im Autonomiebereich der Gemeinde handelt – auch keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor.
9. Auch wenn die Aufsichtsbehörde ein anderes Vorgehen wählen, bei der gegebenen Sachlage anders entscheiden oder das Ermessen anders ausüben würde, weil sie das Vorgehen oder die Kommunikation als unglücklich gewählt beurteilen würde, dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall nicht eingreifen. Es kann deshalb

offen bleiben, ob im vorliegenden Fall auch ein anderes Vorgehen sachgerecht gewesen wäre. An dieser Stelle ist schliesslich daran zu erinnern, dass es in der Verantwortung der Schulpflege liegt, die Schule so zu leiten und zu beaufsichtigen, dass ein geordneter Schulbetrieb möglich ist. Die Schulpflege wird deshalb weiterhin alles daran setzen müssen, dass die offenen Stellen besetzt werden können und der Dialog mit den Lehrpersonen und den Eltern gepflegt wird.

10. Der Aufsichtsbeschwerde wird mithin mangels Feststellung eines Verstosses gegen klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen nicht Folge geleistet.
11. Bei Aufsichtsbeschwerden werden praxisgemäss nur dann Kosten auferlegt, wenn der Anzeiger ausschliesslich persönliche Interessen verfolgt. Im vorliegenden Fall wird mit der Beschwerde kein ausschliesslich persönliches Interesse verfolgt, sondern das öffentliche Interesse an einem guten Funktionieren der Primarschule Dänikon-Hüttikon. Deshalb rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführenden keine Kosten aufzuerlegen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Matthias Schweizer



Rita Weiss Schregenberger

Kopie an:

- 
- Bezirksrat Dielsdorf, 



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Volksschulamt
Amtsleitung, Recht und Personal

Matthias Schweizer
lic.iur, RA
Leiter Recht und Personal / stv. Amtschef

A-Post Plus



Kontakt:
Rita Weiss Schregenberger, lic.iur. RA



www.zh.ch/vsa

16. Mai 2023

**Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 23. November 2022 gegen die Schulpflege
Dänikon-Hüttikon**

Sehr geehrt  sehr geehrt 

Mit E-Mail vom 20. November 2022 sowie mit Schreiben vom 23. November 2022 reichten Sie eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Schulpflege ein, weil die Schulpflege aus Ihrer Sicht erheblich gegen das Volksschulgesetz verstossen habe. Zur Begründung führen Sie aus, obwohl die Schulpflege angekündigt habe, kooperativ mit der Schule zusammenarbeiten zu wollen, sei hinter dem Rücken der Schule in ein paar Sitzungen entschieden worden, dass ein über Jahre aufgebautes erfolgreiches und bewährtes System einfach durch ein anderes ersetzt werden solle, ohne sich über die Konsequenzen im Klaren zu sein. Sie fragen, wie es sein könne, dass ein Organ wie die Schulpflege, ein Milizsystem also, die alleinige Kompetenz habe, einen fachlich so komplexen und weitreichenden Entscheid zu fällen, ohne die Schulleitung und das Lehrpersonal miteinzubeziehen.

Der Rechtsdienst des VSA hat eine Stellungnahme der Schulpflege Dänikon-Hüttikon eingeholt und den Sachverhalt geprüft:

1. Mit der Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) kann jede Person die Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer Behörde informieren. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeigenerstatter kommt keine Parteistellung zu. Die Aufsichtsbehörde entscheidet gestützt auf ihre Aufsichtskompetenz nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 151, N 2026).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide möglich, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns, so auch gegen Vollzugsakte, Realakte (informelles Verwaltungshandeln), verwaltungsinterne Akte wie organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches



Verwaltungshandeln. Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sofern es in die Aufsichtskompetenz fällt (Martin Bertschi, in: Alain Griffler [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu behandeln. Ihr ist immer dann Folge zu geben, wenn die angegangene Behörde bei Kenntnis der Sachlage auch von sich aus hätte einschreiten müssen. Die Aufsichtsbehörde übt beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung, insbesondere wenn sie in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen sind nur dann gegeben, wenn klares Recht – Verfahrensbestimmungen eingeschlossen – oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind. Die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Bei einfachen Rechtsverletzungen und unzumutbarer Ermessensausübung darf sie nicht einschreiten, so etwa, wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltswürdigung der beaufsichtigten Instanz bzw. Gemeinde zwar nicht billigt, diese aber doch für mit guten Gründen vertretbar hält (Bertschi, a.a.O.; Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 81).

Eine Aufsichtsbeschwerde hat insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3). Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Aufsichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141–150 N 8.5). Mit anderen Worten darf die Aufsichtsbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen.

2. Die Primarschule Dänikon-Hüttikon unterrichtet die Schulkinder seit dem Schuljahr 2012/13 im System des Altersdurchmischten Lernens (AdL). In den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 wurde das AdL teilweise mit zwei Stufen pro Klasse geführt. Die Einführung des AdL über drei Stufen erfolgte schrittweise. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird im AdL gesamthaft mit drei Jahrgangsstufen pro Klasse unterrichtet.

Am 1. Juli 2022 nahm die davor gewählte Schulpflege Dänikon-Hüttikon in ihrer neuen Zusammensetzung ihre Arbeit auf.

Anlässlich der Schulpflegesitzung vom 15. September 2022 teilte [REDACTED] der neu gewählten Schulpflege mit, dass auf Beginn des Schuljahres 2023/24 die Eröffnung einer zusätzlichen Mittelstufenklasse notwendig sei.

Mit Wochenbriefen [REDACTED] vom 7. Oktober 2022 und vom 24. Oktober 2022 wurde das Schulteam (Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende) an eine (obligatorische) interne Informationsveranstaltung am 11. November 2022 eingeladen, anlässlich welcher „die weitergehenden Massnahmen“ bzw. „weiterführenden Massnahmen“ kommuniziert werden sollten, wobei im vorherigen Abschnitt bzw. in den vorherigen Ziffern dieser Wochenbriefe von den Energiesparmassnahmen und nicht von Massnahmen im Zusammenhang mit dem AdL die Rede war.

Am 10. November 2022 fasste die Schulpflege den Beschluss „Klassenbildung, Schülerzuteilungen, Genehmigung des Wechsels beim AdL von drei auf zwei Jahrgänge pro Klasse ab Schuljahr 2023/24“.

Am 11. November 2022 wurde der Wechsel der Unterrichtsform von einem AdL aus drei Jahrgängen zu einem 2-Jahrgangssystem zunächst anlässlich einer Informationsveranstaltung gegenüber den Mitarbeitenden und anschliessend per Schoolfox sowie mit einem Newsletter gegenüber den Eltern und der Bevölkerung kommuniziert.

Am 11. November 2022 reichten [REDACTED] und [REDACTED] beim Bezirksrat Dielsdorf ihr Rücktrittsgesuch ein, weil sie den Entscheid und das Vorgehen nicht mittragen konnten.

Am 20. Dezember 2022 hielt die Schulpflege am Beschluss vom 10. November 2022 fest.

Am 9. Februar 2023 fällte die Schulpflege den Entscheid, dass zwar an der Modellanpassung festgehalten werde, dass die Umsetzung jedoch erst auf das Schuljahr 2024/25 hin stattfinden solle.

3. Gemäss § 42 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) leitet und beaufsichtigt die Schulpflege die Schulen. Sie vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse, soweit aufgrund der Gesetzgebung oder des Organisationsstatuts nicht ein anderes Organ zuständig ist. § 42 Abs. 3 VSG definiert einige Aufgaben der Schulpflege. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege gehört gemäss § 42 Abs. 5 lit. a VSG die Festlegung der Angebote und die Organisation der Schulen (§ 41a Abs. 1 VSG)

Gemäss § 5 Abs. 3 der Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 können die Klassen als Jahrgangsklassen oder als mehrklassige Klassen gebildet werden.



Aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich eine Gleichwertigkeit von Jahrgangsklassen und mehrklassigen Klassen. Es ist den Schulgemeinden überlassen, das Modell zu wählen, das den lokalen Gegebenheiten am besten entspricht. Dazu gehören neben pädagogischen Überlegungen auch soziale, geschlechterspezifische, personale, verkehrstechnische oder geografische Aspekte.

§ 21 Abs. 1 VSV nennt die Klassengrößen, welche in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Werden die Schülerzahlen gemäss § 21 VSV voraussichtlich während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, richtet die Schulpflege gemäss § 22 Abs. 1 VSV im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching ein oder teilt die Klasse.

4. Vorliegend wurde die zulässige Klassengrösse während längerer Zeit überschritten. Die Schulpflege war somit in der Pflicht, Abhilfe zu schaffen, denn gemäss § 42 Abs. 1 VSG leitet die Schulpflege die Schulen. Die Rolle der Schulpflege beinhaltet insbesondere die strategische Führung der Schule (während die operative Verantwortung bei den Schulleitungen liegt).
5. Gemäss § 41b Abs. 1 VSG erstellt jede Schule ein Schulprogramm; dieses legt die Ziele der Schule für die nächsten Jahre und die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Massnahmen fest. Gemäss § 45 VSG bilden die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen die Schulkonferenz (Abs. 1). Die Schulkonferenz legt das Schulprogramm fest und beschliesst über Massnahmen zu dessen Umsetzung (Abs. 2). Sie setzt sich mit der gemeinsamen pädagogischen Ausrichtung der Schule und den Problemen des Schulalltags auseinander; sie kann der Schulpflege Antrag stellen, insbesondere für die Besetzung der Schulleitung (Abs. 3). Gemäss § 42 Abs. 1 VSV konkretisiert das Schulprogramm im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag; es enthält die pädagogischen Schwerpunkte der Schule und umschreibt Wege und Mittel, wie diese erreicht werden, sowie die Kriterien, anhand welcher die Zielerreichung überprüft wird. Gemäss § 46 Abs. 1 VSG gehören der Schulkonferenz die Schulleitung und alle Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% an der entsprechenden Schule an.

Das Antragsrecht der Schulkonferenz bezieht sich in erster Linie auf pädagogische und unterrichtsbezogene Themen, wie sich aus der Zuständigkeitsregelung in § 44 Abs. 2 lit. b und § 45 Abs. 2 und 3 VSG ergibt. Die Schulkonferenz kann mit ihren Anträgen Ideen, Vorschläge, Anregungen, Fragen, Anliegen, dringende Probleme gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde vorbringen. Die Schulpflege nimmt diese entgegen.

6. Beim Entscheid, ob ein AdL in zwei oder in drei Jahrgängen pro Klasse geführt werden soll, handelt es sich um einen strategischen Entscheid zum Angebot und der Organisation der Schule gemäss § 41a Abs. 1 VSG, für welchen die Schulpflege



zuständig ist. Das Schulprogramm konkretisiert im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule. Es definiert die pädagogischen Schwerpunkte und beschreibt Wege und Mittel, wie diese umgesetzt werden. Das Schulprogramm bildet also die mittelfristige strategische Planung auf Schulebene ab. Damit setzt die Schulkonferenz mittels Schulprogramm pädagogisch um, was die Schulpflege strategisch entschieden hat. Für den strukturell-organisatorischen Entscheid, ob in Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden soll, ist die Schulkonferenz nicht zwingend im Vorfeld des Entscheids zu konsultieren, auch wenn dies aufgrund der (auch) pädagogischen Tragweite eines solchen Entscheids sinnvoll und empfehlenswert ist.

7. Gemäss § 42 Abs. 6 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege; das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) der Primarschulgemeinde Dänikon-Hüttikon nehmen an den Sitzungen der Schulpflege eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter und eine Lehrperson mit beratender Stimme teil und können ihre pädagogische Sicht einbringen.

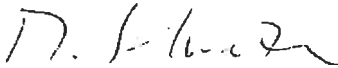
An der Schulpflegesitzung vom 10. November 2022 haben unbestrittenermassen in Einhaltung von Art. 26 GO sowohl [REDACTED] als auch die Lehrervertretung mit beratener Stimme teilgenommen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 6 VSG wurden damit eingehalten.

8. Mit dem umstrittenen Entscheid, das AdL in Zukunft nicht mehr mit drei, sondern neu mit zwei Jahrgängen zu führen, hat die Schulpflege entsprechend ihrer Kompetenz gehandelt und damit nicht gegen geltendes Recht verstossen. Es liegt weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und – insbesondere in Anbetracht dessen, dass es sich um einen Entscheid im Autonomiebereich der Gemeinde handelt – auch keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor.
9. Auch wenn die Aufsichtsbehörde ein anderes Vorgehen wählen, bei der gegebenen Sachlage anders entscheiden oder das Ermessen anders ausüben würde, weil sie das Vorgehen oder die Kommunikation als unglücklich gewählt beurteilen würde, dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall nicht eingreifen. Es kann deshalb offen bleiben, ob im vorliegenden Fall auch ein anderes Vorgehen sachgerecht gewesen wäre. An dieser Stelle ist schliesslich daran zu erinnern, dass es in der Verantwortung der Schulpflege liegt, die Schule so zu leiten und zu beaufsichtigen, dass ein geordneter Schulbetrieb möglich ist. Die Schulpflege wird deshalb weiterhin alles daran setzen müssen, dass die offenen Stellen besetzt werden können und der Dialog mit den Lehrpersonen und den Eltern gepflegt wird.

10. Der Aufsichtsbeschwerde wird mithin mangels Feststellung eines Verstosses gegen klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen nicht Folge geleistet.
11. Bei Aufsichtsbeschwerden werden praxisgemäss nur dann Kosten auferlegt, wenn der Anzeiger ausschliesslich persönliche Interessen verfolgt. Im vorliegenden Fall wird mit der Beschwerde kein ausschliesslich persönliches Interesse verfolgt, sondern das öffentliche Interesse an einem guten Funktionieren der Primarschule Dänikon-Hüttikon. Deshalb rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführenden keine Kosten aufzuerlegen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Matthias Schweizer



Rita Weiss Schregenberger

Kopie an:

- 
- Bezirksrat Dielsdorf, 



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Volksschulamt
Amtsleitung, Recht und Personal

Matthias Schweizer
lic.iur, RA
Leiter Recht und Personal / stv. Amtschef

A-Post Plus



Kontakt:
Rita Weiss Schregenberger, lic.iur. RA



www.zh.ch/vsa

16. Mai 2023

**Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 15. November 2022 gegen die Schulpflege
Dänikon-Hüttikon**

Sehr geehrt , sehr geehrt 

Mit Schreiben vom 15. November 2022 beantragten Sie, der Beschluss der Schulpflege Dänikon-Hüttikon betreffend Einführung von Doppelklassen per Schuljahr 2023/24 sei zu überprüfen und zu beeinflussen. Zur Begründung führen Sie aus, die Schulpflege habe diesen Entscheid ohne Einbezug der Lehrerschaft, Elternmitwirkung, Eltern und Kinder entschieden. Es müsse davon ausgegangen werden, dass das Kollegium den Entscheid nicht mittrage. Sie fragen, ob es korrekt sei, dass die Schulkonferenz zu solchen Entscheiden nicht befragt werde. Die Eltern und der Evaluationsbericht der FSB seien der Meinung, dass die Primarschule Dänikon-Hüttikon in dem bestehenden AdL-System sehr gut funktioniere. Es gebe keinen Grund zur Veränderung. Auch die Begründung, dass Kosten eingespart werden könnten, sei nicht nachgewiesen.

Der Rechtsdienst des VSA hat eine Stellungnahme der Schulpflege Dänikon-Hüttikon eingeholt und den Sachverhalt geprüft:

1. Mit der Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) kann jede Person die Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer Behörde informieren. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeigersteller kommt keine Parteistellung zu. Die Aufsichtsbehörde entscheidet gestützt auf ihre Aufsichtskompetenz nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 151, N 2026).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide möglich, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns, so auch gegen Vollzugsakte, Realakte (informelles Verwaltungshandeln), verwaltungsinterne Akte wie organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches



Verwaltungshandeln. Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sofern es in die Aufsichtskompetenz fällt (Martin Bertschi, in: Alain Griffler [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemäsem Ermessen zu behandeln. Ihr ist immer dann Folge zu geben, wenn die angegangene Behörde bei Kenntnis der Sachlage auch von sich aus hätte einschreiten müssen. Die Aufsichtsbehörde übt beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung, insbesondere wenn sie in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen sind nur dann gegeben, wenn klares Recht – Verfahrensbestimmungen eingeschlossen – oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind. Die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Bei einfachen Rechtsverletzungen und unzweckmässiger Ermessensausübung darf sie nicht einschreiten, so etwa, wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltswürdigung der beaufsichtigten Instanz bzw. Gemeinde zwar nicht billigt, diese aber doch für mit guten Gründen vertretbar hält (Bertschi, a.a.O.; Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 81).

Eine Aufsichtsbeschwerde hat insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3). Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Aufsichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141–150 N 8.5). Mit anderen Worten darf die Aufsichtsbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen.

2. Die Primarschule Dänikon-Hüttikon unterrichtet die Schulkinder seit dem Schuljahr 2012/13 im System des Altersdurchmischten Lernens (AdL). In den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 wurde das AdL teilweise mit zwei Stufen pro Klasse geführt. Die Einführung des AdL über drei Stufen erfolgte schrittweise. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird im AdL gesamthaft mit drei Jahrgangsstufen pro Klasse unterrichtet.

Am 1. Juli 2022 nahm die davor gewählte Schulpflege Dänikon-Hüttikon in ihrer neuen Zusammensetzung ihre Arbeit auf.



Anlässlich der Schulpflegesitzung vom 15. September 2022 teilte [REDACTED] der neu gewählten Schulpflege mit, dass auf Beginn des Schuljahres 2023/24 die Eröffnung einer zusätzlichen Mittelstufenklasse notwendig sei.

Mit Wochenbriefen [REDACTED] vom 7. Oktober 2022 und vom 24. Oktober 2022 wurde das Schulteam (Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende) an eine (obligatorische) interne Informationsveranstaltung am 11. November 2022 eingeladen, anlässlich welcher „die weitergehenden Massnahmen“ bzw. „weiterführenden Massnahmen“ kommuniziert werden sollten, wobei im vorherigen Abschnitt bzw. in den vorherigen Ziffern dieser Wochenbriefe von den Energiesparmassnahmen und nicht von Massnahmen im Zusammenhang mit dem AdL die Rede war.

Am 10. November 2022 fasste die Schulpflege den Beschluss „Klassenbildung, Schülerzuteilungen, Genehmigung des Wechsels beim AdL von drei auf zwei Jahrgänge pro Klasse ab Schuljahr 2023/24“.

Am 11. November 2022 wurde der Wechsel der Unterrichtsform von einem AdL aus drei Jahrgängen zu einem 2-Jahrgangssystem zunächst anlässlich einer Informationsveranstaltung gegenüber den Mitarbeitenden und anschliessend per Schoolfox sowie mit einem Newsletter gegenüber den Eltern und der Bevölkerung kommuniziert.

Am 11. November 2022 reichten [REDACTED] und [REDACTED] beim Bezirksrat Dielsdorf ihr Rücktrittsgesuch ein, weil sie den Entscheid und das Vorgehen nicht mittragen konnten.

Am 20. Dezember 2022 hielt die Schulpflege am Beschluss vom 10. November 2022 fest.

Am 9. Februar 2023 fällt die Schulpflege den Entscheid, dass zwar an der Modellanpassung festgehalten werde, dass die Umsetzung jedoch erst auf das Schuljahr 2024/25 hin stattfinden solle.

3. Gemäss § 42 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) leitet und beaufsichtigt die Schulpflege die Schulen. Sie vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse, soweit aufgrund der Gesetzgebung oder des Organisationsstatuts nicht ein anderes Organ zuständig ist. § 42 Abs. 3 VSG definiert einige Aufgaben der Schulpflege. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege gehört gemäss § 42 Abs. 5 lit. a VSG die Festlegung der Angebote und die Organisation der Schulen (§ 41a Abs. 1 VSG)

Gemäss § 5 Abs. 3 der Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 können die Klassen als Jahrgangsklassen oder als mehrklassige Klassen gebildet werden.

Aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich eine Gleichwertigkeit von Jahrgangsklassen und mehrklassigen Klassen. Es ist den Schulgemeinden überlassen, das Modell zu wählen, das den lokalen Gegebenheiten am besten entspricht. Dazu gehören neben pädagogischen Überlegungen auch soziale, geschlechterspezifische, personale, verkehrstechnische oder geografische Aspekte.

§ 21 Abs. 1 VSV nennt die Klassengrössen, welche in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Werden die Schülerzahlen gemäss § 21 VSV voraussichtlich während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, richtet die Schulpflege gemäss § 22 Abs. 1 VSV im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching ein oder teilt die Klasse.

4. Vorliegend wurde die zulässige Klassengrösse während längerer Zeit überschritten. Die Schulpflege war somit in der Pflicht, Abhilfe zu schaffen, denn gemäss § 42 Abs. 1 VSG leitet die Schulpflege die Schulen. Die Rolle der Schulpflege beinhaltet insbesondere die strategische Führung der Schule (während die operative Verantwortung bei den Schulleitungen liegt).
5. Gemäss § 41b Abs. 1 VSG erstellt jede Schule ein Schulprogramm; dieses legt die Ziele der Schule für die nächsten Jahre und die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Massnahmen fest. Gemäss § 45 VSG bilden die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen die Schulkonferenz (Abs. 1). Die Schulkonferenz legt das Schulprogramm fest und beschliesst über Massnahmen zu dessen Umsetzung (Abs. 2). Sie setzt sich mit der gemeinsamen pädagogischen Ausrichtung der Schule und den Problemen des Schulalltags auseinander; sie kann der Schulpflege Antrag stellen, insbesondere für die Besetzung der Schulleitung (Abs. 3). Gemäss § 42 Abs. 1 VSV konkretisiert das Schulprogramm im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag; es enthält die pädagogischen Schwerpunkte der Schule und umschreibt Wege und Mittel, wie diese erreicht werden, sowie die Kriterien, anhand welcher die Zielerreichung überprüft wird. Gemäss § 46 Abs. 1 VSG gehören der Schulkonferenz die Schulleitung und alle Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% an der entsprechenden Schule an.

Das Antragsrecht der Schulkonferenz bezieht sich in erster Linie auf pädagogische und unterrichtsbezogene Themen, wie sich aus der Zuständigkeitsregelung in § 44 Abs. 2 lit. b und § 45 Abs. 2 und 3 VSG ergibt. Die Schulkonferenz kann mit ihren Anträgen Ideen, Vorschläge, Anregungen, Fragen, Anliegen, dringende Probleme gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde vorbringen. Die Schulpflege nimmt diese entgegen.

6. Beim Entscheid, ob ein AdL in zwei oder in drei Jahrgängen pro Klasse geführt werden soll, handelt es sich um einen strategischen Entscheid zum Angebot und der Organisation der Schule gemäss § 41a Abs. 1 VSG, für welchen die Schulpflege



zuständig ist. Das Schulprogramm konkretisiert im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule. Es definiert die pädagogischen Schwerpunkte und beschreibt Wege und Mittel, wie diese umgesetzt werden. Das Schulprogramm bildet also die mittelfristige strategische Planung auf Schulebene ab. Damit setzt die Schulkonferenz mittels Schulprogramm pädagogisch um, was die Schulpflege strategisch entschieden hat. Für den strukturell-organisatorischen Entscheid, ob in Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden soll, ist die Schulkonferenz nicht zwingend im Vorfeld des Entscheids zu konsultieren, auch wenn dies aufgrund der (auch) pädagogischen Tragweite eines solchen Entscheids sinnvoll und empfehlenswert ist.

7. Gemäss § 42 Abs. 6 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege; das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) der Primarschulgemeinde Dänikon-Hüttikon nehmen an den Sitzungen der Schulpflege eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter und eine Lehrperson mit beratender Stimme teil und können ihre pädagogische Sicht einbringen.

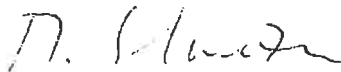
An der Schulpflegesitzung vom 10. November 2022 haben unbestrittenermassen in Einhaltung von Art. 26 GO sowohl [REDACTED] als auch die Lehrervertretung mit beratener Stimme teilgenommen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 6 VSG wurden damit eingehalten.

8. Mit dem umstrittenen Entscheid, das AdL in Zukunft nicht mehr mit drei, sondern neu mit zwei Jahrgängen zu führen, hat die Schulpflege entsprechend ihrer Kompetenz gehandelt und damit nicht gegen geltendes Recht verstossen. Es liegt weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und – insbesondere in Anbetracht dessen, dass es sich um einen Entscheid im Autonomiebereich der Gemeinde handelt – auch keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor.
9. Auch wenn die Aufsichtsbehörde ein anderes Vorgehen wählen, bei der gegebenen Sachlage anders entscheiden oder das Ermessen anders ausüben würde, weil sie das Vorgehen oder die Kommunikation als unglücklich gewählt beurteilen würde, dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall nicht eingreifen. Es kann deshalb offen bleiben, ob im vorliegenden Fall auch ein anderes Vorgehen sachgerecht gewesen wäre. An dieser Stelle ist schliesslich daran zu erinnern, dass es in der Verantwortung der Schulpflege liegt, die Schule so zu leiten und zu beaufsichtigen, dass ein geordneter Schulbetrieb möglich ist. Die Schulpflege wird deshalb weiterhin alles daran setzen müssen, dass die offenen Stellen besetzt werden können und der Dialog mit den Lehrpersonen und den Eltern gepflegt wird.

10. Der Aufsichtsbeschwerde wird mithin mangels Feststellung eines Verstosses gegen klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen nicht Folge geleistet.
11. Bei Aufsichtsbeschwerden werden praxismässig nur dann Kosten auferlegt, wenn der Anzeiger ausschliesslich persönliche Interessen verfolgt. Im vorliegenden Fall wird mit der Beschwerde kein ausschliesslich persönliches Interesse verfolgt, sondern das öffentliche Interesse an einem guten Funktionieren der Primarschule Dänikon-Hüttikon. Deshalb rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführenden keine Kosten aufzuerlegen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Matthias Schweizer



Rita Weiss Schregenberger

Kopie an:

- 
- Bezirksrat Dielsdorf, 



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Volksschulamt
Amtsleitung, Recht und Personal

Matthias Schweizer
lic.iur, RA
Leiter Recht und Personal / stv. Amtschef

A-Post Plus



Kontakt:
Rita Weiss Schregenberger, lic.iur. RA





www.zh.ch/vsa

16. Mai 2023

**Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 4. Dezember 2022 gegen die Schulpflege
Dänikon-Hüttikon**

Sehr geehrt 

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2022 reichten Sie eine Aufsichtsbeschwerde gegen die Schulpflege Dänikon-Hüttikon ein und baten das Volksschulamt darum, „genau hinzuschauen und aktiv zu werden“. Zur Begründung führen Sie aus, die Schulpflege habe ihre Fürsorgepflicht verletzt, da die individuelle Fürsorge für jede einzelne Lehrperson sowie Gesundheitsprävention für die Schule als Ganzes nicht mehr gewährleistet seien. Die Mitarbeitenden seien von der Schulpflege darüber informiert worden, dass das bewährte AdL-Schulsystem auf den nächsten Sommer durch 2-Jahrgangsklassen ersetzt werde. Dieses System werde ohne vorgängige Rücksprache mit den Lehrpersonen, der Schulleitung, den Eltern und Kindern eingeführt, obwohl die Schulkonferenz vorgängig über dieses Vorhaben hätte informiert werden müssen, weshalb diese Schulsystemanpassung nicht legal sei. In Zeiten des akuten Lehrpersonalmangels eine solche Entscheidung über den Köpfen der betroffenen Lehrpersonen zu fällen, sei verantwortungslos und fahrlässig. Ein solches Verhalten sei inakzeptabel. Die Schulpflege – mit ihren Verbindungen zur  und zum  – sei nicht mehr tragbar.

Der Rechtsdienst des VSA hat eine Stellungnahme der Schulpflege Dänikon-Hüttikon eingeholt und den Sachverhalt geprüft:

1. Mit der Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) kann jede Person die Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer Behörde informieren. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeigeersteller kommt keine Parteistellung zu. Die Aufsichtsbehörde entscheidet gestützt auf ihre Aufsichtskompetenz nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 151, N 2026).



Die Aufsichtsbeschwerde ist nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide möglich, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns, so auch gegen Vollzugsakte, Realakte (informelles Verwaltungshandeln), verwaltungsinterne Akte wie organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches Verwaltungshandeln. Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sofern es in die Aufsichtskompetenz fällt (Martin Bertschi, in: Alain Grif-fel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemässem Ermessen zu behandeln. Ihr ist immer dann Folge zu geben, wenn die angegangene Behörde bei Kenntnis der Sach-lage auch von sich aus hätte einschreiten müssen. Die Aufsichtsbehörde übt beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung, insbesondere wenn sie in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift. Die Voraussetzungen für ein auf-sichtsrechtliches Eingreifen sind nur dann gegeben, wenn klares Recht – Verfah-rensbestimmungen eingeschlossen – oder wesentliche öffentliche Interessen miss-achtet worden sind. Die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gegen Verfü-gungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Bei einfachen Rechtsverletzungen und un-zweckmässiger Ermessensausübung darf sie nicht einschreiten, so etwa, wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltenswürdigung der beaufsichtigten In-stanz bzw. Gemeinde zwar nicht billigt, diese aber doch für mit guten Gründen ver-tretbar hält (Bertschi, a.a.O.; Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 81).

Eine Aufsichtsbeschwerde hat insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3). Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Auf-sichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141–150 N 8.5). Mit anderen Worten darf die Aufsichts-behörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen.

2. Die Primarschule Dänikon-Hüttikon unterrichtet die Schulkinder seit dem Schuljahr 2012/13 im System des Altersdurchmischten Lernens (AdL). In den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 wurde das AdL teilweise mit zwei Stufen pro Klasse geführt. Die Einführung des AdL über drei Stufen erfolgte schrittweise. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird im AdL gesamthaft mit drei Jahrgangsstufen pro Klasse unterrichtet.



Am 1. Juli 2022 nahm die davor gewählte Schulpflege Dänikon-Hüttikon in ihrer neuen Zusammensetzung ihre Arbeit auf.

Anlässlich der Schulpflegesitzung vom 15. September 2022 teilte [REDACTED] der neu gewählten Schulpflege mit, dass auf Beginn des Schuljahres 2023/24 die Eröffnung einer zusätzlichen Mittelstufenklasse notwendig sei.

Mit Wochenbriefen [REDACTED] vom 7. Oktober 2022 und vom 24. Oktober 2022 wurde das Schulteam (Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende) an eine (obligatorische) interne Informationsveranstaltung am 11. November 2022 eingeladen, anlässlich welcher „die weitergehenden Massnahmen“ bzw. „weiterführenden Massnahmen“ kommuniziert werden sollten, wobei im vorherigen Abschnitt bzw. in den vorherigen Ziffern dieser Wochenbriefe von den Energiesparmassnahmen und nicht von Massnahmen im Zusammenhang mit dem AdL die Rede war.

Am 10. November 2022 fasste die Schulpflege den Beschluss „Klassenbildung, Schülerzuteilungen, Genehmigung des Wechsels beim AdL von drei auf zwei Jahrgänge pro Klasse ab Schuljahr 2023/24“.

Am 11. November 2022 wurde der Wechsel der Unterrichtsform von einem AdL aus drei Jahrgängen zu einem 2-Jahrgangssystem zunächst anlässlich einer Informationsveranstaltung gegenüber den Mitarbeitenden und anschliessend per Schoolfox sowie mit einem Newsletter gegenüber den Eltern und der Bevölkerung kommuniziert.

Am 11. November 2022 reichten der [REDACTED] und [REDACTED] beim Bezirksrat Dielsdorf ihr Rücktrittsgesuch ein, weil sie den Entscheid und das Vorgehen nicht mittragen konnten.

Am 20. Dezember 2022 hielt die Schulpflege am Beschluss vom 10. November 2022 fest.

Am 9. Februar 2023 fällte die Schulpflege den Entscheid, dass zwar an der Modellanpassung festgehalten werde, dass die Umsetzung jedoch erst auf das Schuljahr 2024/25 hin stattfinden solle.

3. Gemäss § 42 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) leitet und beaufsichtigt die Schulpflege die Schulen. Sie vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse, soweit aufgrund der Gesetzgebung oder des Organisationsstatuts nicht ein anderes Organ zuständig ist. § 42 Abs. 3 VSG definiert

einige Aufgaben der Schulpflege. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege gehört gemäss § 42 Abs. 5 lit. a VSG die Festlegung der Angebote und die Organisation der Schulen (§ 41a Abs. 1 VSG)

Gemäss § 5 Abs. 3 der Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 können die Klassen als Jahrgangsklassen oder als mehrklassige Klassen gebildet werden. Aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich eine Gleichwertigkeit von Jahrgangsklassen und mehrklassigen Klassen. Es ist den Schulgemeinden überlassen, das Modell zu wählen, das den lokalen Gegebenheiten am besten entspricht. Dazu gehören neben pädagogischen Überlegungen auch soziale, geschlechterspezifische, personale, verkehrstechnische oder geografische Aspekte.

§ 21 Abs. 1 VSV nennt die Klassengrössen, welche in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Werden die Schülerzahlen gemäss § 21 VSV voraussichtlich während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, richtet die Schulpflege gemäss § 22 Abs. 1 VSV im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching ein oder teilt die Klasse.

4. Vorliegend wurde die zulässige Klassengrösse während längerer Zeit überschritten. Die Schulpflege war somit in der Pflicht, Abhilfe zu schaffen, denn gemäss § 42 Abs. 1 VSG leitet die Schulpflege die Schulen. Die Rolle der Schulpflege beinhaltet insbesondere die strategische Führung der Schule (während die operative Verantwortung bei den Schulleitungen liegt).
5. Gemäss § 41b Abs. 1 VSG erstellt jede Schule ein Schulprogramm; dieses legt die Ziele der Schule für die nächsten Jahre und die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Massnahmen fest. Gemäss § 45 VSG bilden die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen die Schulkonferenz (Abs. 1). Die Schulkonferenz legt das Schulprogramm fest und beschliesst über Massnahmen zu dessen Umsetzung (Abs. 2). Sie setzt sich mit der gemeinsamen pädagogischen Ausrichtung der Schule und den Problemen des Schulalltags auseinander; sie kann der Schulpflege Antrag stellen, insbesondere für die Besetzung der Schulleitung (Abs. 3). Gemäss § 42 Abs. 1 VSV konkretisiert das Schulprogramm im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag; es enthält die pädagogischen Schwerpunkte der Schule und umschreibt Wege und Mittel, wie diese erreicht werden, sowie die Kriterien, anhand welcher die Zielerreichung überprüft wird. Gemäss § 46 Abs. 1 VSG gehören der Schulkonferenz die Schulleitung und alle Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% an der entsprechenden Schule an.

Das Antragsrecht der Schulkonferenz bezieht sich in erster Linie auf pädagogische und unterrichtsbezogene Themen, wie sich aus der Zuständigkeitsregelung in § 44 Abs. 2 lit. b und § 45 Abs. 2 und 3 VSG ergibt. Die Schulkonferenz kann mit ihren Anträgen Ideen, Vorschläge, Anregungen, Fragen, Anliegen, dringende Probleme



gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde vorbringen. Die Schulpflege nimmt diese entgegen.

6. Beim Entscheid, ob ein AdL in zwei oder in drei Jahrgängen pro Klasse geführt werden soll, handelt es sich um einen strategischen Entscheid zum Angebot und der Organisation der Schule gemäss § 41a Abs. 1 VSG, für welchen die Schulpflege zuständig ist. Das Schulprogramm konkretisiert im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule. Es definiert die pädagogischen Schwerpunkte und beschreibt Wege und Mittel, wie diese umgesetzt werden. Das Schulprogramm bildet also die mittelfristige strategische Planung auf Schulebene ab. Damit setzt die Schulkonferenz mittels Schulprogramm pädagogisch um, was die Schulpflege strategisch entschieden hat. Für den strukturell-organisatorischen Entscheid, ob in Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden soll, ist die Schulkonferenz nicht zwingend im Vorfeld des Entscheids zu konsultieren, auch wenn dies aufgrund der (auch) pädagogischen Tragweite eines solchen Entscheids sinnvoll und empfehlenswert ist.
7. Gemäss § 42 Abs. 6 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege; das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) der Primarschulgemeinde Dänikon-Hüttikon nehmen an den Sitzungen der Schulpflege eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter und eine Lehrperson mit beratender Stimme teil und können ihre pädagogische Sicht einbringen.

An der Schulpflegesitzung vom 10. November 2022 haben unbestrittenermassen in Einhaltung von Art. 26 GO sowohl [REDACTED] als auch die Lehrervertretung mit beratener Stimme teilgenommen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 6 VSG wurden damit eingehalten.

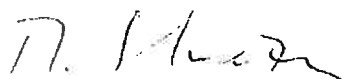
8. Mit dem umstrittenen Entscheid, das AdL in Zukunft nicht mehr mit drei, sondern neu mit zwei Jahrgängen zu führen, hat die Schulpflege entsprechend ihrer Kompetenz gehandelt und damit nicht gegen geltendes Recht verstossen. Es liegt weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und – insbesondere in Anbetracht dessen, dass es sich um einen Entscheid im Autonomiebereich der Gemeinde handelt – auch keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor.
9. Auch wenn die Aufsichtsbehörde ein anderes Vorgehen wählen, bei der gegebenen Sachlage anders entscheiden oder das Ermessen anders ausüben würde, weil sie das Vorgehen oder die Kommunikation als unglücklich gewählt beurteilen würde, dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall nicht eingreifen. Es kann deshalb

offen bleiben, ob im vorliegenden Fall auch ein anderes Vorgehen sachgerecht gewesen wäre. An dieser Stelle ist schliesslich daran zu erinnern, dass es in der Verantwortung der Schulpflege liegt, die Schule so zu leiten und zu beaufsichtigen, dass ein geordneter Schulbetrieb möglich ist. Die Schulpflege wird deshalb weiterhin alles daran setzen müssen, dass die offenen Stellen besetzt werden können und der Dialog mit den Lehrpersonen und den Eltern gepflegt wird.

10. Der Aufsichtsbeschwerde wird mithin mangels Feststellung eines Verstosses gegen klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen nicht Folge geleistet.
11. Bei Aufsichtsbeschwerden werden praxisgemäss nur dann Kosten auferlegt, wenn der Anzeiger ausschliesslich persönliche Interessen verfolgt. Im vorliegenden Fall wird mit der Beschwerde kein ausschliesslich persönliches Interesse verfolgt, sondern das öffentliche Interesse an einem guten Funktionieren der Primarschule Dänikon-Hüttikon. Deshalb rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführenden keine Kosten aufzuerlegen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Matthias Schweizer



Rita Weiss Schregenberger

Kopie an:

- 
- Bezirksrat Dielsdorf, 



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Volksschulamt
Amtsleitung, Recht und Personal

Matthias Schweizer
lic.iur, RA
Leiter Recht und Personal / stv. Amtschef

A-Post Plus



Kontakt:
Rita Weiss Schregenberger, lic.iur. RA



www.zh.ch/vsa

16. Mai 2023

**Ihre Aufsichtsbeschwerde vom 11. November 2022 gegen die Schulpflege
Dänikon-Hüttikon**

Sehr geehrt  sehr geehrt 

Mit Schreiben vom 11. November 2022 beantragten Sie, der Beschluss der Schulpflege Dänikon-Hüttikon betreffend Einführung von Doppelklassen per Schuljahr 2023/24 sei aufzuheben, und es habe eine professionell begleitete Evaluation des aktuellen Schulsystems mit altersdurchmischem Lernen unter Einbezug der Schulkonferenz, der Schulleitung oder der Elternmitwirkung stattzufinden. Zur Begründung führen Sie aus, gemäss § 45 VSG sei die Schulkonferenz ein Organ der Volksschule und berechtigt, bei der pädagogischen Ausrichtung der Schule mitzuwirken. Dies sei von der Schulpflege der Primarschule Dänikon-Hüttikon willentlich missachtet worden; es hätten keine Anhörungen stattgefunden. Der Entscheid betreffe alle Primarlehrpersonen und rund 240 Schülerinnen und Schüler; der Entscheid habe deshalb eine grosse Tragweite. Das neue System der Doppelklassen destabilisiere die Primarschule Dänikon-Hüttikon und zwingt dazu, alljährlich rund zwei Drittel der Schülerinnen und Schüler umzuteilen. Es bestehe ein hohes Risiko für eine nachhaltige Unzufriedenheit der Elternschaft. Viele Lehrpersonen würden eine Kündigung erwägen. Die seit Jahren vorgesehene Evaluation des aktuellen Schulsystems sei wiederholt aus Kostengründen nicht durchgeführt worden. Dieses Versäumnis, kumuliert mit einem unreflektierten Systemwechsel, sei für die öffentliche Hand fahrlässig. Die Mehrkosten einer solchen Umstellung seien ebenfalls nicht ermittelt worden.

Der Rechtsdienst des VSA hat eine Stellungnahme der Schulpflege Dänikon-Hüttikon eingeholt und den Sachverhalt geprüft:

1. Mit der Aufsichtsbeschwerde (Anzeige) kann jede Person die Aufsichtsinstanz über Missstände bei einer Behörde informieren. Die Aufsichtsbeschwerde ist kein formelles Rechtsmittel, sondern ein formloser Rechtsbehelf. Dem Anzeigenerstatter kommt keine Parteistellung zu. Die Aufsichtsbehörde entscheidet gestützt auf ihre Aufsichts-

kompetenz nach freiem Ermessen über die Behandlung und Erledigung einer Aufsichtsbeschwerde (Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 151, N 2026).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nicht nur gegen Verfügungen und Entscheide möglich, sondern gegen jede Art staatlichen Handelns, so auch gegen Vollzugsakte, Realakte (informelles Verwaltungshandeln), verwaltungsinterne Akte wie organisatorische Massnahmen und interne Richtlinien sowie nichthoheitliches, rechtsgeschäftliches Verwaltungshandeln. Gegenstand einer Aufsichtsbeschwerde kann demnach jegliches Verhalten einer Behörde oder Amtsstelle oder deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein, sofern es in die Aufsichtskompetenz fällt (Martin Bertschi, in: Alain Griffler [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77).

Die Aufsichtsbeschwerde ist nach pflichtgemäsem Ermessen zu behandeln. Ihr ist immer dann Folge zu geben, wenn die angegangene Behörde bei Kenntnis der Sachlage auch von sich aus hätte einschreiten müssen. Die Aufsichtsbehörde übt beim Einschreiten kraft Aufsichtsrechts allgemein Zurückhaltung, insbesondere wenn sie in den Autonomiebereich der Gemeinde eingreift. Die Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen sind nur dann gegeben, wenn klares Recht – Verfahrensbestimmungen eingeschlossen – oder wesentliche öffentliche Interessen missachtet worden sind. Die Überprüfungsbefugnis der Aufsichtsbehörde gegen Verfügungen und Entscheide ist entsprechend der Natur dieses Rechtsbehelfs und des beanstandeten Verwaltungsakts beschränkt. Bei einfachen Rechtsverletzungen und unzweckmässiger Ermessensausübung darf sie nicht einschreiten, so etwa, wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltswürdigung der beaufsichtigten Instanz bzw. Gemeinde zwar nicht billigt, diese aber doch für mit guten Gründen vertretbar hält (Bertschi, a.a.O.; Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 81).

Eine Aufsichtsbeschwerde hat insofern eine beschränkte Wirkung, als ihr nur beim Vorliegen von unhaltbaren Zuständen, welche in einem Rechtsstaat nicht toleriert werden dürfen, Folge gegeben wird. Dies ist bei Verletzung klaren materiellen Rechts, bei Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder bei Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen der Fall (BGE 126 II 300 E. 2.c; BGE 125 I 394 E. 3). Insbesondere genügt es für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht, dass die Aufsichtsbehörde gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung der Gemeindeorgane einer andern Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. Auflage, Wädenswil 1991, Vorb. §§ 141–150 N 8.5). Mit anderen Worten darf die Aufsichtsbehörde nicht ihr Ermessen an die Stelle desjenigen der Gemeindebehörde setzen.



- Die Primarschule Dänikon-Hüttikon unterrichtet die Schulkinder seit dem Schuljahr 2012/13 im System des Altersdurchmischten Lernens (AdL). In den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 wurde das AdL teilweise mit zwei Stufen pro Klasse geführt. Die Einführung des AdL über drei Stufen erfolgte schrittweise. Seit dem Schuljahr 2014/15 wird im AdL gesamthaft mit drei Jahrgangsstufen pro Klasse unterrichtet.

Am 1. Juli 2022 nahm die davor gewählte Schulpflege Dänikon-Hüttikon in ihrer neuen Zusammensetzung ihre Arbeit auf.

Anlässlich der Schulpflegesitzung vom 15. September 2022 teilte [REDACTED] der neu gewählten Schulpflege mit, dass auf Beginn des Schuljahres 2023/24 die Eröffnung einer zusätzlichen Mittelstufenklasse notwendig sei.

Mit Wochenbriefen [REDACTED] vom 7. Oktober 2022 und vom 24. Oktober 2022 wurde das Schulteam (Lehrpersonen und weitere Mitarbeitende) an eine (obligatorische) interne Informationsveranstaltung am 11. November 2022 eingeladen, anlässlich welcher „die weitergehenden Massnahmen“ bzw. „weiterführenden Massnahmen“ kommuniziert werden sollten, wobei im vorherigen Abschnitt bzw. in den vorherigen Ziffern dieser Wochenbriefe von den Energiesparmassnahmen und nicht von Massnahmen im Zusammenhang mit dem AdL die Rede war.

Am 10. November 2022 fasste die Schulpflege den Beschluss „Klassenbildung, Schülerzuteilungen, Genehmigung des Wechsels beim AdL von drei auf zwei Jahrgänge pro Klasse ab Schuljahr 2023/24“.

Am 11. November 2022 wurde der Wechsel der Unterrichtsform von einem AdL aus drei Jahrgängen zu einem 2-Jahrgangssystem zunächst anlässlich einer Informationsveranstaltung gegenüber den Mitarbeitenden und anschliessend per Schoolfox sowie mit einem Newsletter gegenüber den Eltern und der Bevölkerung kommuniziert.

Am 11. November 2022 reichten [REDACTED] und [REDACTED] beim Bezirksrat Dielsdorf ihr Rücktrittsgesuch ein, weil sie den Entscheid und das Vorgehen nicht mittragen konnten.

Am 20. Dezember 2022 hielt die Schulpflege am Beschluss vom 10. November 2022 fest.

Am 9. Februar 2023 fällte die Schulpflege den Entscheid, dass zwar an der Modellanpassung festgehalten werde, dass die Umsetzung jedoch erst auf das Schuljahr 2024/25 hin stattfinden solle.



3. Gemäss § 42 Abs. 1 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) leitet und beaufsichtigt die Schulpflege die Schulen. Sie vollzieht die kantonalen Erlasse und Beschlüsse, soweit aufgrund der Gesetzgebung oder des Organisationsstatuts nicht ein anderes Organ zuständig ist. § 42 Abs. 3 VSG definiert einige Aufgaben der Schulpflege. Zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Schulpflege gehört gemäss § 42 Abs. 5 lit. a VSG die Festlegung der Angebote und die Organisation der Schulen (§ 41a Abs. 1 VSG)

Gemäss § 5 Abs. 3 der Volksschulverordnung (VSV) vom 28. Juni 2006 können die Klassen als Jahrgangsklassen oder als mehrklassige Klassen gebildet werden. Aus den rechtlichen Grundlagen ergibt sich eine Gleichwertigkeit von Jahrgangsklassen und mehrklassigen Klassen. Es ist den Schulgemeinden überlassen, das Modell zu wählen, das den lokalen Gegebenheiten am besten entspricht. Dazu gehören neben pädagogischen Überlegungen auch soziale, geschlechterspezifische, personale, verkehrstechnische oder geografische Aspekte.

§ 21 Abs. 1 VSV nennt die Klassengrössen, welche in der Regel nicht überschritten werden dürfen. Werden die Schülerzahlen gemäss § 21 VSV voraussichtlich während längerer Zeit um mehr als drei Schülerinnen und Schüler überschritten, richtet die Schulpflege gemäss § 22 Abs. 1 VSV im Rahmen des Stellenplans zusätzliche Lektionen für Halbklassenunterricht oder Teamteaching ein oder teilt die Klasse.

4. Vorliegend wurde die zulässige Klassengrösse während längerer Zeit überschritten. Die Schulpflege war somit in der Pflicht, Abhilfe zu schaffen, denn gemäss § 42 Abs. 1 VSG leitet die Schulpflege die Schulen. Die Rolle der Schulpflege beinhaltet insbesondere die strategische Führung der Schule (während die operative Verantwortung bei den Schulleitungen liegt).
5. Gemäss § 41b Abs. 1 VSG erstellt jede Schule ein Schulprogramm; dieses legt die Ziele der Schule für die nächsten Jahre und die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Massnahmen fest. Gemäss § 45 VSG bilden die an einer Schule unterrichtenden Lehrpersonen die Schulkonferenz (Abs. 1). Die Schulkonferenz legt das Schulprogramm fest und beschliesst über Massnahmen zu dessen Umsetzung (Abs. 2). Sie setzt sich mit der gemeinsamen pädagogischen Ausrichtung der Schule und den Problemen des Schulalltags auseinander; sie kann der Schulpflege Antrag stellen, insbesondere für die Besetzung der Schulleitung (Abs. 3). Gemäss § 42 Abs. 1 VSV konkretisiert das Schulprogramm im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag; es enthält die pädagogischen Schwerpunkte der Schule und umschreibt Wege und Mittel, wie diese erreicht werden, sowie die Kriterien, anhand welcher die Zielerreichung überprüft wird. Gemäss § 46 Abs. 1 VSG gehören der Schulkonferenz die Schulleitung und alle Lehrpersonen mit einem Beschäftigungsgrad von wenigstens 35% an der entsprechenden Schule an.



Das Antragsrecht der Schulkonferenz bezieht sich in erster Linie auf pädagogische und unterrichtsbezogene Themen, wie sich aus der Zuständigkeitsregelung in § 44 Abs. 2 lit. b und § 45 Abs. 2 und 3 VSG ergibt. Die Schulkonferenz kann mit ihren Anträgen Ideen, Vorschläge, Anregungen, Fragen, Anliegen, dringende Probleme gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde vorbringen. Die Schulpflege nimmt diese entgegen.

6. Beim Entscheid, ob ein AdL in zwei oder in drei Jahrgängen pro Klasse geführt werden soll, handelt es sich um einen strategischen Entscheid zum Angebot und der Organisation der Schule gemäss § 41a Abs. 1 VSG, für welchen die Schulpflege zuständig ist. Das Schulprogramm konkretisiert im Rahmen des Lehrplans den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule. Es definiert die pädagogischen Schwerpunkte und beschreibt Wege und Mittel, wie diese umgesetzt werden. Das Schulprogramm bildet also die mittelfristige strategische Planung auf Schulebene ab. Damit setzt die Schulkonferenz mittels Schulprogramm pädagogisch um, was die Schulpflege strategisch entschieden hat. Für den strukturell-organisatorischen Entscheid, ob in Jahrgangs- oder Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden soll, ist die Schulkonferenz nicht zwingend im Vorfeld des Entscheids zu konsultieren, auch wenn dies aufgrund der (auch) pädagogischen Tragweite eines solchen Entscheids sinnvoll und empfehlenswert ist.
7. Gemäss § 42 Abs. 6 VSG regelt die Gemeindeordnung die Teilnahme je einer Vertretung der Lehrpersonen und der Schulleitungen mit beratender Stimme an den Sitzungen der Schulpflege; das Teilnahmerecht kann für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden. Gemäss Art. 26 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GO) der Primarschulgemeinde Dänikon-Hüttikon nehmen an den Sitzungen der Schulpflege eine Schulleiterin bzw. ein Schulleiter und eine Lehrperson mit beratender Stimme teil und können ihre pädagogische Sicht einbringen.

An der Schulpflegesitzung vom 10. November 2022 haben unbestrittenermassen in Einhaltung von Art. 26 GO sowohl [REDACTED] als auch die Lehrervertretung mit beratener Stimme teilgenommen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 6 VSG wurden damit eingehalten.

8. Mit dem umstrittenen Entscheid, das AdL in Zukunft nicht mehr mit drei, sondern neu mit zwei Jahrgängen zu führen, hat die Schulpflege entsprechend ihrer Kompetenz gehandelt und damit nicht gegen geltendes Recht verstossen. Es liegt weder eine Verletzung klaren materiellen Rechts noch eine Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze und – insbesondere in Anbetracht dessen, dass es sich um einen Entscheid im Autonomiebereich der Gemeinde handelt – auch keine Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vor.



9. Auch wenn die Aufsichtsbehörde ein anderes Vorgehen wählen, bei der gegebenen Sachlage anders entscheiden oder das Ermessen anders ausüben würde, weil sie das Vorgehen oder die Kommunikation als unglücklich gewählt beurteilen würde, dürfte die Aufsichtsbehörde in einem solchen Fall nicht eingreifen. Es kann deshalb offen bleiben, ob im vorliegenden Fall auch ein anderes Vorgehen sachgerecht gewesen wäre. An dieser Stelle ist schliesslich daran zu erinnern, dass es in der Verantwortung der Schulpflege liegt, die Schule so zu leiten und zu beaufsichtigen, dass ein geordneter Schulbetrieb möglich ist. Die Schulpflege wird deshalb weiterhin alles daran setzen müssen, dass die offenen Stellen besetzt werden können und der Dialog mit den Lehrpersonen und den Eltern gepflegt wird.
10. Der Aufsichtsbeschwerde wird mithin mangels Feststellung eines Verstosses gegen klares Recht oder wesentliche öffentliche Interessen nicht Folge geleistet.
11. Bei Aufsichtsbeschwerden werden praxisgemäss nur dann Kosten auferlegt, wenn der Anzeiger ausschliesslich persönliche Interessen verfolgt. Im vorliegenden Fall wird mit der Beschwerde kein ausschliesslich persönliches Interesse verfolgt, sondern das öffentliche Interesse an einem guten Funktionieren der Primarschule Dänikon-Hüttikon. Deshalb rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin keine Kosten aufzuerlegen.

Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Matthias Schweizer

Rita Weiss Schregenberger

Kopie an:

- [Redacted]
- Bezirksrat Dielsdorf, [Redacted]