Grundsätze des staatlichen Handelns

... oder Grundsätze des Verwaltungsrechts

In einem Rechtsstaat gelten überall, wo die «öffentliche Hand», d.h. der Staat oder die Gemeinde, durch ihre Organe oder Funktionäre tätig wird, die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns und die allgemeinen Verfahrensgarantien. Das gilt auch für den Bereich der öffentlichen Schule, d.h. für Behördenmitglieder und Angestellte (Ressortleiter, Lehrpersonen, Schulleitungen, Hauswartschaft, Sekretariatspersonal). Es sind Anweisungen an diese Verantwortlichen, wie sie ihre staatlichen Aufgaben zu erfüllen und mit ihrer staatlichen Machtbefugnis umzugehen haben. Darüber gibt es eine ausgedehnte Gerichtspraxis, und heute sind die wichtigsten Grundsätze ausdrücklich in der Bundesverfassung (BV) erwähnt, in Artikel 5 unter dem Titel «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» und in den Artikeln 8, 9, 29 und 35 Absatz 2. Die Bindung der Staatsorgane an die Rechtssätze schützt den Bürger und die Bürgerin, auch Schüler und Schülerin, vor unerlaubten staatlichen Eingriffen, verhindert Ungerechtigkeiten, garantiert, dass der Volkswille (gemäss Verfassung und Gesetz) umgesetzt wird und die Schule ordnungsgemäss funktioniert.

Grundsatz der Rechtmässigkeit, Legalitätsprinzip
(Art. 5 Abs. 1 und 35 Abs. 2 BV)

Die staatlichen Organe sind an die Gesetze gebunden. Eingriffe des Staates in Freiheit und Eigentum des Bürgers/der Bürgerin bedürfen einer verfassungsmässigen oder gesetzlichen Grundlage. Der Bürger/die Bürgerin kann sich auf gesetzlich zugesicherte Leistungen des Staates berufen.

Kommentar
Wenn mit der Geleiteten Schule vermehrt Kompetenzen und Verantwortung an die Schulen (Schulleitung, Schulkonferenz) delegiert werden, darf dies nicht zum Abbau rechtsstaatlicher Garantien führen. Die Verantwortlichen sind nach wie vor an die Grundsätze des Verwaltungsrechts gebunden und operieren nicht im rechtsfreien Raum.

Beispiel
Die Schulpflege verbietet den Gebrauch von Mofas auf dem Schulweg. Dies ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit ohne gesetzliche Grundlage. Vorschriften über den Strassenverkehr sind Bundessache (Strassenverkehrsgesetz).

Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 und 29 BV)

Gleiches ist gleich zu behandeln, Ungleiches – nach Massgabe seiner Ungleichheit – ungleich. Gleiche Rechte von Mann und Frau.

Kommentar
Die Rechtsgleichheit verlangt nicht Gleichmacherei und die Gleichschaltung aller, nur die Gleichbehandlung von dem, was wirklich gleich ist, aber auch eine differenzierte Behandlung des Unterschiedlichen. Gerade in der Pädagogik, im Empfindungsbereich der Kinder und damit in der Schule ist die Frage der «gerechten» Behandlung ein Dauerthema. Wohl nirgends wie hier ist – insbesondere bei Erziehung und Schülerbeurteilung – eine individuelle Behandlung verlangt.

Beispiel
Zwei Schüler werden für denselben Verstoss gegen die Hausordnung (unerlaubtes Verlassen des Schulareals) unterschiedlich bestraft. Dies ist dann kein Verstoss gegen den Grundsatz der

Rechtsgleichheit, wenn die unterschiedliche Behandlung sachlich gerechtfertigt ist (z.B. wegen «Vorstrafen»).

Grundsatz der Verhältnismässigkeit (5 Abs. 2 BV)

Das staatliche Handeln soll im öffentlichen Interesse zweckmässig und angemessen sein und darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen.

Kommentar
Mit anderen Worten: Man soll nicht «mit Kanonen auf Spatzen schiessen». Ein bedeutendes Anwendungsgebiet in der Schule ist das Disziplinar- und Massnahmewesen. Für ein erst- und einmaliges Vergehen darf in der Regel nicht schon die «Höchststrafe» ausgefällt werden.

Beispiel
Wenn Schnee liegt, werden die Schüler/innen in der Pause nicht ins Freie gelassen, um den Gefahren des Schneeballwerfens zu begegnen. Weniger rigide Massnahmen (Weisung, Aufsicht) würden den Zweck auch erfüllen.

Verbot der Willkür, Ermessensmissbrauch (Art. 9 BV)

Das Ermessen ist pflichtgemäss, gerecht, vernünftig und sachbezogen auszuüben. Der Missbrauch des Ermessens gilt als Willkür. Willkürlich ist ein Entscheid, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in krassem Widerspruch steht, eine Norm oder einen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft.

Kommentar
Wenn die Behörde ihren Ermessensspielraum ausnützt und einen objektiv diskutierbaren Entscheid fällt, ist dies nicht willkürlich. Gegen willkürliche Entscheide besteht derselbe Rechtsschutz wie bei Gesetzesverstössen. Zur Frage des Ermessens → Kleine Rechtskunde

Beispiel
Ob die Lehrperson eine 4 oder 5 im Zeugnis gibt, ist in der Regel Ermessenssache. Macht sie aber die tiefere Note «aus disziplinarischen Gründen» oder die höhere aus Sympathie, ist dies willkürlich (= nicht sachbezogen).

Schutz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und 9 BV)

Die staatlichen Organe und auch Private sollen nach Treu und Glauben handeln. Der Bürger/die Bürgerin darf sich auf ein loyales, vertrauenswürdiges Verhalten der staatlichen Organe verlassen.

Kommentar
Handlungen, die der Bürger im Vertrauen auf das korrekte und loyale Verhalten der Staatsorgane vornimmt, sollen geschützt werden.

Beispiel
Die Klassenlehrerin hat das Urlaubsgesuch für die vorzeitige Abreise in die Ferien bewilligt. Die Familie hat alles geplant und ist abreisebereit, als die Schulleitung die «Bewilligung» der Lehrerin widerruft, weil sie dafür nicht zuständig war. Die Familie reist trotzdem ab und wird gebüsst. Das Gericht hebt die Busse auf, weil sich die Familie in guten Treuen auf die Zusage der Lehrerin verlassen hat.

Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV)

Der/die betroffene Bürger/in ist vor einem Entscheid anzuhören (= Mitwirkungsrecht des/der verfahrensbeteiligten Bürgers, Bürgerin).

Kommentar
In zahlreichen schulrechtlichen Vorschriften – insbesondere bei Schullaufbahnentscheiden – ist die Gewährung des rechtlichen Gehörs (= Mitsprache) der Eltern im Verfahren ausdrücklich vorgeschrieben. Ebenso haben die Lehrpersonen sowie Schülerinnen und Schüler in entsprechenden Situationen Anspruch auf rechtliches Gehör, auch wenn Letztere noch nicht mündig sind.

Beispiel
Verschiedene Elternreklamationen veranlassen die Schulpflege, für einen Lehrer bei der Bildungsdirektion eine Fachaufsicht zu beantragen. Mit den Reklamationen wurde er nicht konfrontiert. Die Schulpflege hat dadurch die Anhörungspflicht verletzt.

Allgemeine Verfahrensgarantien (Art. 29 BV)

Neben der Gleichbehandlung im Verfahren und dem Anspruch auf rechtliches Gehör sind die Verwaltungsinstanzen zu einer Beurteilung innert angemessener Frist verpflichtet. Zudem besteht ein Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltlichen Rechtsbeistand, wenn dem Rechtsuchenden die nötigen Mittel fehlen und sein Begehren nicht offensichtlich aussichtslos ist. Der Kanton Zürich trägt diesen Forderungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) und im neuen Volksschulgesetz (VSG) Rechnung: § 4a VRG (Beschleunigungsgebot), § 16 VRG (Unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsbeistand), § 74 Abs. 2 VSG (Entscheid Schulpflege innert 30 Tagen).

Weiterführende Literatur

Ulrich Häfelin, Georg Müller, Felix Uhlmann: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG, 2016

Pierrre Tschannen, Ulrich Zimmerli, Markus Müller: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* Bern: Stämpfli Verlag AG, 2014

Tobias Jaag, Markus Rüssli: *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich.* Zürich: Schulthess Juristische Medien AG, 2012