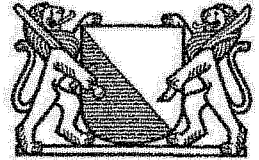


Verwaltungsgericht  
des Kantons Zürich

4. Abteilung



AN.2021.00002

**Verfügung**

der Einzelrichterin

vom 11. Mai 2021

Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Gerichtsschreiberin Eva Heierle.

In Sachen



Beschwerdeführer,

gegen

Bildungsdirektion des Kantons Zürich,  
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

und

Regierungsrat des Kantons Zürich,  
8090 Zürich,

Mitbeteiligter,

betreffend Vorgaben Schutzkonzepte/  
Verfügung der Bildungsdirektion vom 21. Januar 2021  
(Rechtsverweigerung/-verzögerung),

AN.2021.00002

hat sich ergeben:

## I.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich verpflichtete die Volksschulen bzw. alle Schulen, an denen die öffentliche Schulpflicht erfüllt werden kann, mit Beschluss vom 8. Juli 2020 (RRB 704/2020) ein Schutzkonzept im Sinn der Erwägungen seines Beschlusses umzusetzen und zu veröffentlichen; die Gemeinden bzw. Trägerschaften wurden verpflichtet, für die Umsetzung und Einhaltung der in den Schutzkonzepten festzulegenden Vorgaben zu sorgen (Dispositiv-Ziff. I). Des Weiteren beschloss der Regierungsrat, dass bei einer Veränderung der epidemiologischen Lage die Bildungsdirektion nach Rücksprache mit der Gesundheitsdirektion weitergehende Massnahmen festlegen bzw. dem Regierungsrat beantragen könne (Dispositiv-Ziff. V).

Die Bildungsdirektion verfügte am 21. Januar 2021, an den Volksschulen bzw. an allen Schulen, an denen die obligatorische Schulpflicht erfüllt werden könne, seien die Schutzkonzepte mit Wirkung ab dem 25. Januar 2021 "im Sinne der Erwägungen" anzupassen (Dispositiv-Ziff. I Satz 1 und Dispositiv-Ziff. II Satz 1); die Erwägungen sehen die Einführung einer Maskentragpflicht auf der Primarstufe und dort für Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse bzw. in Mehrjahrgangsklassen mit Schülerinnen und Schülern der 3. und 4. Klasse ab der 3. Klasse sowie den Verzicht auf Schwimmunterricht für Schülerinnen und Schüler ab der 4. Klasse der Primarstufe vor. Dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung eines Rekurses entzog die Bildungsdirektion die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. IV).

## II.

[REDACTED] der Primarschule in Egg besucht, gelangte am 25. Januar 2021 mit Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich und verlangte unter anderem, die Verfügung der Bildungsdirektion vom 21. Januar 2021 sei aufzuheben (act. 5/1, auch zum Folgenden). In prozessualer Hinsicht verlangte er, es sei "die aufschiebende Wirkung [...] für [REDACTED] umgehend zu erteilen" (Rekursantrag 1). Die Staatskanzlei lud die Bildungsdirektion mit prozessleitender Verfügung vom 3. Februar 2021 ein, innert 10 Tagen zum Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung zu nehmen (act. 5/3).

### III.

Mit Eingabe vom 26. März 2021 gelangte [REDACTED] an das Verwaltungsgericht und beantragte im Wesentlichen, "[d]ie aufschiebende Wirkung gemäss Rekurs vom 25.1.2021 [sei] infolge Rechtsverweigerung des Regierungsrates zu gewähren" (act. 2, auch zum Nachstehenden). Sinngemäss warf er dem Regierungsrat sodann Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung vor. Die Bildungsdirektion verzichtete am 13. April 2021 auf Vernehmlassung (act. 4). Die Staatskanzlei liess gleichentags im Namen des Regierungsrats auf Abweisung der Beschwerde schliessen (act. 6). [REDACTED] nahm dazu am 15. April 2021 Stellung (act. 9).

Die Einzelrichterin erwägt:

#### 1.

1.1 Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) kann mit Beschwerde die unrechtmässige Verzögerung oder Verweigerung einer anfechtbaren Anordnung gerügt werden. Der Rechtsweg für die Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde folgt jenem, der auch gegen die aus Sicht der beschwerdeführenden Person verzögerte oder verweigerte Anordnung zur Verfügung stünde (VGr, 23. Dezember 2019, VB.2019.00742, E. 1.1 – 24. Mai 2018, VB.2017.00751, E. 1.4 mit Hinweisen). Gegen Rekursentscheide des Regierungsrats über Erlasse bzw. Verordnungen einer Direktion steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d VRG offen (vgl. Regina Kienner, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 41 N. 22). Dieses ist demzufolge auch für die Behandlung der vorliegenden Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig.

1.2 Weil einzig das gerügte Verweigern oder Verzögern einer Anordnung Anfechtungsobjekt einer Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde bildet, beschränkt sich der Streitgegenstand auf die Frage nach dem Ob bzw. Wann des behördlichen Handelns (Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 44). Kommt die Rechtsmittel-

behörde bei der materiellen Beurteilung zum Schluss, dass die Vorinstanz in der fraglichen Angelegenheit rechtswidrig überhaupt nicht oder nur verzögert tätig geworden ist, stellt sie dies fest und heisst das Rechtsmittel gestützt auf diese Feststellung gut (Bosshart/Bertschi, § 19 N. 53, auch zum Nachstehenden). Soweit der vorinstanzliche Entscheid noch aussteht, weist sie die Vorinstanz an, die Angelegenheit zu behandeln und mittels Anordnung zu erledigen (bei Rechtsverweigerung) bzw. das Verfahren beförderlich weiterzuführen (bei Rechtsverzögerung). Die Zuständigkeit zum Erlass der angeblich verweigerten oder verzögerten Anordnung bleibt jedoch in aller Regel allein bei der Instanz, deren Säumigkeit geltend gemacht wird. Soweit der Beschwerdeführer verlangt, das Verwaltungsgericht habe anstelle des säumigen Mitbeteiligten über die aufschiebende Wirkung des Rekursverfahrens zu befinden, konnte seinem Begehren deshalb schon zum Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung nicht stattgegeben werden.

1.3 Wie sich sogleich zeigen wird, ist die vorliegende Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde als gegenstandslos geworden abzuschreiben (vgl. nachfolgend E. 2). Folglich ist die Einzelrichterin nach § 38b Abs. 1 lit. b VRG zum Entscheid berufen.

## 2.

2.1 Die beschwerdeführende Person muss ein aktuelles und praktisches Interesse an der Behandlung ihres Rechtsmittels haben. Dieses Interesse muss im Zeitpunkt der Fällung des verwaltungsgerichtlichen Entscheides noch vorhanden sein (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Eine Rechtsverzögerungsbeschwerde zielt darauf ab, die Vorinstanz zu einer beförderlichen Verfahrenserledigung anzuhalten (oben E. 1.2). Sie muss demnach erhoben werden, solange der Entscheid der untätigen Behörde noch aussteht. Ergeht die ausstehende Anordnung vor dem Entscheid über die Rechtsverzögerung, ist das Rechtsmittelverfahren grundsätzlich als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Bosshart/Bertschi, § 19 N. 52; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 4a N. 29).

2.2 Der Beschwerdeführer gelangte am 26. März 2021 an das Verwaltungsgericht. Mit Verfügung der Vizepräsidentin des Mitbeteiligten vom 12. April 2021 (act. 8) – mithin nach dem vorgenannten Datum – wurde über die Frage der aufschiebenden Wirkung des Rekursverfahrens entschieden bzw. das Gesuch des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der

aufschiebenden Wirkung des Rekurses vom 25. Januar 2021 gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 21. Januar 2021 betreffend Maskentragpflicht an der Volksschule abgewiesen (Dispositiv-Ziff. I). Da der angekehrte Entscheid nun vorliegt, kann das mit der Beschwerde verfolgte Ziel, nämlich den Mitbeteiligten zu einer beförderlichen Verfahrenserledigung anzuhalten, nicht mehr erreicht werden.

2.3 Ausnahmsweise kann zwar auf die Beschwerdevoraussetzung des aktuellen Rechtsschutzinteresses verzichtet werden. Dies ist unter anderem dann angezeigt, wenn die Feststellung der Rechtsverzögerung für die betroffene Person eine Genugtuung darstellt. Allerdings setzt eine solche Feststellung ein genügend substantiiertes Feststellungsbegehren voraus (VGr, 4. Dezember 2014, VB.2014.00132, E. 6.2, mit Hinweis auf BGr, 26. Februar 2013, 5A\_903/2012, E. 3; Bosshart/Bertschi, § 19 N. 52). Vorliegend stellte der Beschwerdeführer weder ausdrücklich noch sinngemäss ein Begehren um Feststellung der Rechtsverzögerung. Demnach ist die Rechtsverzögerungsbeschwerde nicht materiell zu behandeln, sondern das Verfahren als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Nichtsdestotrotz wird die Sache materiell – wenn auch lediglich summarisch – im Zusammenhang mit der Auflage der Kosten des Beschwerdeverfahrens zu prüfen sein (siehe sogleich E. 3).

### 3.

3.1 Das Verwaltungsrechtspflegegesetz enthält keine Vorschrift über die Kostenaufgabe bei Gegenstandslosigkeit des Verfahrens. Praxisgemäss ist in solchen Fällen nach Ermessen über die Kostenfolge zu befinden. Im Rahmen dieses Entscheids berücksichtigt das Verwaltungsgericht, welche Partei vermutlich obsiegt hätte. Dabei genügt eine summarische Begründung aufgrund der Sachlage vor Eintritt des Erledigungsgrundes. Es geht nicht darum, die Prozessaussichten im Einzelnen zu vertiefen und dadurch weitere Umtriebe zu verursachen; vielmehr genügt eine knappe Beurteilung der Aktenlage. Lässt sich der mutmassliche Ausgang eines Verfahrens im konkreten Fall nicht ohne Weiteres bestimmen, gehen die Kosten zulasten jener Partei, die das gegenstandslos gewordene Verfahren veranlasst hat oder bei der die Gründe eingetreten sind, die zur Gegenstandslosigkeit des Prozesses geführt haben. Die Kosten können aber auch – bei Versagen der erwähnten Kriterien – nach Billigkeit verlegt werden. Im Fall einer ungebührlichen Verfahrensverzögerung können sie zudem

jener Instanz auferlegt werden, die das Beschleunigungsgebot gemäss § 4a VRG missachtete – selbst wenn eine andere, mutmasslich unterliegende Partei die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens verursacht hatte (Plüss, § 13 N. 74–76).

3.2 Vorliegend ergibt sich bereits bei einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage, dass die Beschwerde mutmasslich gutzuheissen gewesen wäre:

3.2.1 Die Parteien haben im Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; vgl. auch § 4a VRG). Die angemessene Verfahrensdauer bestimmt sich zunächst anhand der im Einzelfall anwendbaren Verfahrensordnung. Bestehen keine gesetzlichen Behandlungsfristen, sind zur Bestimmung der Angemessenheit der Verfahrensdauer die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Dabei wird vorab auf den Umfang und die Schwierigkeit des Falls, die Wichtigkeit der Angelegenheit für die Betroffenen, das Verhalten derselben und der Behörden sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe abgestellt. Das Verbot der Rechtsverzögerung wird verletzt, wenn eine Gerichts- oder Verwaltungsbehörde untätig bleibt oder das gebotene Handeln über Gebühr hinauszögert, obwohl sie zum Tätigwerden verpflichtet wäre (BGE 144 II 486 E. 3.2, 135 I 265 E. 4.4; VGr, 31. August 2017, VB.2016.00511, E. 3.1; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 4a N. 19 ff.).

3.2.2 Vorliegend lud der Mitbeteiligte bzw. die Staatskanzlei die Beschwerdegegnerin mit Verfügung vom 3. Februar 2021 ein, innert 10 Tagen zum Begehren (unter anderem) des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung zu nehmen (act. 5/3, auch zum Folgenden). Des Weiteren wurde der Beschwerdegegnerin eine Frist von 30 Tagen zur Einreichung einer Rekursvernehmlassung angesetzt. Weitere Verfahrenshandlungen sind nicht ersichtlich und werden auch nicht behauptet.

Die Verfügung vom 3. Februar 2021 ging der Beschwerdegegnerin am Folgetag zu. Die Frist zur Stellungnahme zur aufschiebenden Wirkung lief demzufolge am 15. Februar und jene zur Rekursbeantwortung am 8. März 2021 ab (vgl. § 11 VRG). Es ist unbestritten, dass die Beschwerdegegnerin innert dieser Fristen keine Vernehmlassungen einreichte. Erst am

29. März 2021 erstattete sie eine Stellungnahme (act. 5/4, auch zum Nachstehenden). Diese enthält freilich keinerlei Ausführungen zum vorsorglichen Rechtsschutz. Mit Verfügung vom 12. April 2021 fällte die Vizepräsidentin des Mitbeteiligten den hier interessierenden Entscheid.

3.2.3 Nach dem Gesagten hat der Mitbeteiligte nach Ablauf der der Beschwerdegegnerin angesetzten Frist zur Stellungnahme zum Gesuch des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung während rund zwei Monaten weder einen Entscheid gefällt noch irgendwelche Verfahrenshandlungen unternommen. Die Staatskanzlei macht in ihrer Eingabe vom 7. April 2021 geltend, die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin sei ihr erst am 30. März 2021 zugegangen, und angesichts der hohen Zahl von rund 30 Rekursen in der gleichen Sache sei es ihr erst jetzt möglich gewesen, den Zwischenentscheid betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung vorzubereiten. Es ist freilich nicht nachvollziehbar, weshalb der Mitbeteiligte nach Ablauf der der Beschwerdegegnerin zur Äusserung zum vorläufigen Rechtsschutz angesetzten Frist nicht hätte unverzüglich und aufgrund der Akten einen Entscheid über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung treffen können. Jedenfalls hätte er nach unbenutztem Fristablauf etwa die Einreichung der Akten anmahnen oder anderweite Anordnungen treffen müssen, um das Verfahren fortzusetzen. Sodann betrifft die Rüge der Verfahrensverzögerung hier die Frage des vorläufigen Rechtsschutzes und machte der Beschwerdeführer in seinem Rekurs vom 25. Januar 2021 überdies hinreichend deutlich, dass er die Behandlung seines Ersuchens als dringlich erachte (vgl. act. 5/2 am Ende und Rekursantrag 1). Der Mitbeteiligte hätte daher innert kurzer Zeit entscheiden müssen (vgl. Plüss, § 4a N. 21). Dass zahlreiche Rekurse gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 21. Januar 2021 eingereicht worden sein mögen, ändert daran nichts (vgl. Plüss, § 4a N. 21). Die Verletzung des Beschleunigungsverbots ist vielmehr offenkundig.

Der Mitbeteiligte führte mit der Verfügung seiner Vizepräsidentin vom 12. April 2021 sodann die Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahrens herbei.

3.3 Aus dem Dargelegten erhellt, dass der Mitbeteiligte die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu tragen hat.

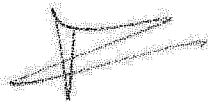


Demgemäss verfügt die Einzelrichterin:

1. Das Verfahren AN.2021.00002 wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 500.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 120.-- Zustellkosten,  
Fr. 620.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Mitbeteiligten auferlegt.
4. Gegen diese Verfügung kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
5. Mitteilung an:
  - a) die Parteien;
  - b) den Mitbeteiligten.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Einzelrichterin:



Die Gerichtsschreiberin:



Versandt: 12. MAI 2021