Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.101/2005 /grl

Urteil vom 25. Juli 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Müller, Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
A. und B.D._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Peter Eberle,

gegen

Bezirksschulrat Höfe, 8832 Wollerau, vertreten durch Rechtsanwältin Andrea C. Huber,
Regierungsrat des Kantons Schwyz,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, Postfach 2266, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Art. 9, 19 und 62 BV (Schülertransport),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 17. Februar 2005.

Sachverhalt:
A.
A. und B.D._____ wohnen mit ihren fünf Kindern im Weiler Z._____, Gemeinde Wollerau/SZ. Ihre Tochter C.D._____ (geb. 10. November 1991) besucht seit August 2004 die Orientierungsschule Riedmatt in Wollerau (Oberstufe). Ein Gesuch der Eltern, für C.D._____ (und die nachfolgenden Kinder) einen Schülertransport zu organisieren (Mitbenützung des Schulbusses der Gemeinde Wollerau), wies der Bezirksschulrat Höfe ab; er sprach ihnen indessen für die Kinder eine Transportentschädigung zu. Die von den Eltern gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Schwyz am 21. September 2004 ab. Dagegen wandten sich die Eltern an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, welches ihre Beschwerde mit Entscheid vom 17. Februar 2005 abwies.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 7. April 2005 beantragen A. und B.D._____ dem Bundesgericht, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 17. Februar 2005 aufzuheben.

Der Bezirksschulrat Höfe beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, der in Anwendung von kantonalem Recht (Schwyzer Verordnung vom 25. Januar 1973 über die Volksschulen [VSV/SZ]sowie die darauf gestützten Ausführungsbestimmungen) ergangen ist und auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 OG).
1.2 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte oder Rechtssätze der angefochtene Entscheid verletzt und inwiefern er dies tun soll. Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Auf bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik tritt es nicht ein. Wird eine Verletzung des Willkürverbots behauptet, kann sich der Beschwerdeführer nicht damit begnügen, den ange-fochtenen Entscheid einfach als falsch oder willkürlich zu bezeichnen und ihm seine Sicht der Dinge gegenüberzustellen; er hat vielmehr anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen darzulegen, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen).
2.
2.1 Die Beschwerdeführer rügen zunächst, das Verwaltungsgericht habe in willkürlicher Weise sowohl eine Ermessensunterschreitung durch den Regierungsrat verneint als auch seine Kognition in Bezug auf die Frage der Zumutbarkeit des Schulweges beschränkt (Beschwerde Ziff. D.2).
2.2 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid dargelegt, dass die anwendbaren kantonalen Bestimmungen den Schulträgern bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einen gewissen Ermessensspielraum im Sinne einer Teilautonomie zubilligten, den auch der Regierungsrat als Rechtsmittelinstanz zu respektieren hatte. Zudem habe das Justizdepartement als Instruktionsbehörde selber einen Augenschein und eine eigene umfassende Sachverhaltswürdigung vorgenommen (E. 2.2). Nach kantonalem Recht stehe dem Verwaltungsgericht nur eine Rechtskontrolle zu; bei der Beurteilung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Zumutbarkeit, der auch einen gewissen Beurteilungsspielraum beinhalte, halte es sich praxisgemäss zurück, wenn Fachwissen eine Rolle spiele, das bei der Verwaltung ausgeprägter als bei ihm vorhanden sei (E. 2.3).
2.3 Inwiefern das Verwaltungsgericht insoweit verfassungsmässige Rechte der Beschwerdeführer verletzt haben soll, legen diese nicht in einer den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise dar. Auf die entsprechenden Einwände ist daher nicht einzutreten.
3.
3.1 Die Beschwerdeführer berufen sich in erster Linie auf Art. 19 (und Art. 62) BV sowie auf dessen Konkretisierung in der Schwyzer Volksschulgesetzgebung.

Aus dem in Art. 19 BV verankerten Anspruch ergibt sich, wie das Verwaltungsgericht in Anlehnung an die bisherige Rechtsprechung des Bundesrates zu Art. 27 Abs. 2 aBV und in Übereinstimmung mit der Lehre zutreffend angenommen hat, auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (Urteil 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004, E. 3.1, mit Hinweisen).
3.2 Es ist vorab Sache des kantonalen Gesetzgebers, die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen die Gemeinden einen Transportdienst zu organisieren oder Transportkosten ganz oder teilweise zu übernehmen haben.

Die Verordnung des Kantonsrats des Kantons Schwyz vom 25. Januar 1973 über die Volksschulen (VSV/SZ) verpflichtet die Schulträger, auf eigene Kosten für eine angemessene Fahrgelegenheit zu sorgen, wo den Schülern der Schulweg wegen zu weiter Entfernung nicht zugemutet werden kann (§ 5 Abs. 1 VSV/SZ). Gemäss § 61 VSV/SZ kann der zum Erlass der Vollzugsvorschriften zuständige Regierungsrat die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsweisungen dem Erziehungsrat übertragen; dies ist für die Schülertransporte durch § 6 des Regierungsratsbeschlusses vom 18. Februar 1974 betreffend den Vollzug der Verordnung über die Volksschulen geschehen. Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Erziehungsrat des Kantons Schwyz am 11. Mai 1976 bzw. 21. Juni 1982 "Empfehlungen und Hinweise betreffend die Organisation und Durchführung der Schülertransporte und der Mittagsverpflegung" erlassen (im Folgenden: Weisungen). Danach kann den Schülern der Oberstufe die Benützung von Fahrrädern grundsätzlich zugemutet werden; dabei ist die Verkehrssicherheit zu berücksichtigen. Als Richtwert für die obere Grenze eines zumutbaren Schulweges (Hin- oder Rückweg) gilt eine Gehzeit von 45 Minuten und eine Fahrzeit (Fahrrad) von 15 Minuten. Für die Benützung von Fahrrädern

sowie bei der Berechnung der Gehzeit sind die klimatischen und topographischen Verhältnisse angemessen zu berücksichtigen.

Das Verwaltungsgericht hat erkannt, diese für die Zumutbarkeit massgeblichen Kriterien entsprächen der vom Bundesrat in diesem Zusammenhang entwickelten Praxis.

Die Auslegung und Anwendung dieser kantonalen Normen wird vom Bundesgericht nur unter dem Gesichtspunkt der Willkür überprüft.
4.
4.1 Die Beschwerdeführer rügen, das Verwaltungsgericht habe die Zumutbarkeit des Schulweges bejaht, obwohl dieser auch nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts (Hinweg 51 Minuten, Rückweg 50 Minuten) die zeitliche Obergrenze von 45 Minuten Gehzeit überschreite. Damit habe es die kantonalen Richtlinien missachtet bzw. in willkürlicher Weise das einschlägige kantonale Recht angewandt.
4.2 Dazu ist zu bemerken, dass es sich bei den Weisungen des Erziehungsrates um "Empfehlungen und Hinweise", d.h. allenfalls um eine Verwaltungsverordnung handelt, die an die Schulträger gerichtet ist und eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis bezüglich der Beurteilung der Zumutbarkeit sicherstellen soll. Als nicht von den kantonalen Rechtsetzungsorganen ausgehende Weisungen sind sie keinesfalls zwingende Rechtsnormen - wie ein Gesetz oder eine Verordnung - und vermögen an sich keine Rechte und Pflichten der Bürger zu begründen. Das allgemeine Willkürverbot verschafft für sich allein noch keine geschützte Rechtsstellung im Sinne von Art. 88 OG (BGE 122 I 44 E. 2a); die Legitimation zur Willkürbeschwerde ist nur gegeben, wenn das kantonale Recht, dessen willkürliche Anwendung gerügt wird, dem Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch einräumt oder den Schutz seiner Interessen bezweckt (BGE 122 I 44 E. 3 b/bb). Dies ist hier nach dem Ausgeführten nicht der Fall. Auf die Rüge der willkürlichen Anwendung der Weisungen ist daher nicht einzutreten.
4.3 Im Übrigen stellt die in den Weisungen angegebene obere zeitliche Grenze eines zumutbaren Schulweges ausdrücklich einen "Richtwert" dar. Das Verwaltungsgericht durfte daher ohne Willkür im konkreten Fall auch einen darüber liegenden Wert noch als zumutbar im Sinne der Weisungen erachten.
4.4 Dass der angefochtene Entscheid in willkürlicher Weise gegen Normen des kantonalen Gesetzesrechts, insbesondere gegen die Volksschulverordnung verstosse, wird in der staatsrechtlichen Beschwerde nicht, jedenfalls nicht mit einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Begründung, geltend gemacht.
4.5 Zu prüfen bleibt, ob die mit dem angefochtenen Entscheid getroffene Regelung vor den unmittelbar aus Art. 19 BV folgenden minimalen Garantien standhält. Soweit dabei Fragen des Sachverhaltes bzw. der Beweiswürdigung streitig sind, prüft das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid nur unter dem Gesichtswinkel der Willkür. Mit freier Kognition entscheidet es dagegen, ob der von den Kindern zurückzulegende Schulweg diesen zumutbar ist oder ob aufgrund von Art. 19 BV die Gemeinde eine Transportmöglichkeit organisieren oder die Kosten des Transportes übernehmen muss. Soweit die Beurteilung von den besonderen örtlichen Verhältnissen abhängt, über welche die zuständigen kantonalen Behörden besser im Bilde sind, auferlegt sich das Bundesgericht allerdings Zurückhaltung und belässt den zuständigen Organen bei der Konkretisierung der Ansprüche aus Art. 19 BV einen gewissen Spielraum (Urteil 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004, E. 3.3).
5.
5.1 Die Zumutbarkeit eines Schulweges bestimmt sich nach seiner Länge und der zu überwindenden Höhendifferenz, nach der Beschaffenheit des Weges und den damit verbundenen Gefahren sowie nach Alter und Konstitution der betroffenen Kinder (Urteil 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004, E. 4.1). Das Verwaltungsgericht hat diese Kriterien im vorliegenden Fall in seine Beurteilung einbezogen und in zulässiger Weise gewürdigt.
5.2
5.2.1 Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts muss die Tochter der Beschwerdeführer vom Wohnhaus in Z._____ zunächst bis V._____ eine Strecke von 1,2 km (wobei noch eine Abkürzungsmöglichkeit von 200-300 m besteht) mit einer Höhendifferenz von 90 m zurücklegen, wofür sie eine Gehzeit von 20 Minuten benötigt. Von V._____ bis Bahnhof Schindellegi (1,6 km, geringe Höhendifferenz) beträgt die Gehzeit 20 Minuten, die Fahrzeit mit dem Fahrrad 10 Minuten. Die anschliessende Bahnfahrt von Schindellegi bis Wollerau dauert acht Minuten; die Orientierungsschule MPS Riedmatt befindet sich unmittelbar beim Bahnhof Riedmatt/Wollerau. Für das Zurücklegen des effektiven Schulweges vom Wohnhaus der Eltern bis Schulhaus errechnete das Verwaltungsgericht eine Hinwegdauer von 51 Minuten und eine Rückwegdauer von 50 Minuten.

Dass diese Berechnung "offensichtlich falsch" ist, wie die Beschwerdeführer behaupten, belegen sie nicht. Sie machen lediglich geltend, für den Weg vom Schulzimmer zur Bahnstation müssten noch fünf Minuten hinzugerechnet werden. Dies genügt nicht, die Zeitangaben des Verwaltungsgerichts als offensichtlich falsch erscheinen zu lassen, zumal die Beschwerdeführer selber von reinen Gehzeiten von 43 bzw. 42 Minuten ausgehen, die nach unbestrittener Beurteilung des Verwaltungsgerichts grosszügig bemessen sind.

Weiter hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass die Schülerin während eines grossen Teils des Jahres für den ganzen oder einen Teil des Weges (V._____ bis Bahnhof Schindellegi) das Fahrrad benützen kann, womit sich die Dauer des Schulweges markant, d.h. um mindestens die Hälfte verkürze. Dass der Schulweg von Dezember bis Mitte März nicht mit dem Fahrrad bewältigt werden könne, ist eine unbelegte Behauptung der Beschwerdeführer und lässt die Sachverhaltsfeststellung bzw. -würdigung des Verwaltungsgerichts nicht als offensichtlich falsch bzw. unhaltbar erscheinen.
5.2.2 Insbesondere unter Berücksichtigung der wesentlichen Verkürzung des Schulweges bei Benützung des Fahrrades, die während eines grossen Teils des Jahres - sogar nach Darstellung der Beschwerdeführer während mehr als zwei Dritteln des Jahres - möglich ist, durfte das Verwaltungsgericht ohne Verletzung von Art. 19 BV annehmen, der hier in Frage stehende Schulweg sei für eine 13-jährige Oberstufenschülerin in zeitlicher Hinsicht zumutbar, zumal sogar für Kinder im Kindergartenalter ein halbstündiger Fussmarsch als zumutbar gilt (vgl. dazu Urteil 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004, E. 4: Schulweg für Schüler von 13 bis 16 Jahren von 40 Minuten bei einer Wegstrecke von 8 km und einem Höhenunterschied von 100 m; vgl. auch Urteil 2P.23/2003 vom 28. Mai 2003 E. 3.3, mit Hinweisen auf frühere Entscheide des Bundesrates).
5.3
5.3.1 In Bezug auf die Gefährlichkeit des Schulweges hat das Verwaltungsgericht - insbesondere gestützt auf das Ergebnis des Augenscheins sowie der aussagekräftigen Photodokumentationen sowohl des Augenscheins (bei gutem Wetter) als auch des Privatgutachtens der Beschwerdeführer (bei schlechten Witterungsbedingungen), die die Strassenverhältnisse gut illustrieren - in sorgfältiger und ausführlicher Würdigung der örtlichen Verhältnisse dargelegt, weshalb der zu Fuss bzw. mit dem Fahrrad zurückzulegende Teil des Schulweges einer Oberstufenschülerin im Alter von 13 Jahren auch unter diesem Gesichtspunkt zugemutet werden kann.
5.3.2 Soweit die Beschwerdeführer mit ihrer Beschwerde im Zusammenhang mit dem Vorwurf willkürlicher Beweiswürdigung erstmals Photos einreichen, die die Strassenverhältnisse bei Schneefall zeigen, sind diese neu und daher unbeachtlich (vgl. BGE 129 I 49 E. 3 S. 57). Diesem Umstand kommt indessen ohnehin nicht besondere Bedeutung zu, nachdem das Verwaltungsgericht starken Schneefall ausdrücklich als Grund bezeichnet hat, welcher ein witterungsbedingtes verspätetes Erscheinen der Schülerin zu rechtfertigen vermöge. Es hat damit offensichtlich auch winterliche Verhältnisse berücksichtigt.
5.3.3 Die Beschwerdeführer kritisieren die Ausführungen des Verwaltungsgerichts in verschiedener Hinsicht (Verkehrsaufkommen auf der Allenwindenstrasse; fehlendes Trottoir auf mehr als 100 m; Höchstgeschwindigkeit auf der Hüttnerstrasse; Gefährlichkeit der beiden Abzweigungen). Ihre Beschwerde erschöpft sich diesbezüglich grösstenteils in appellatorischer Kritik, auf die nicht einzutreten ist. Was sie vorbringen, lässt die Sachverhaltsfeststellung bzw. die Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichts jedenfalls nicht als offensichtlich unhaltbar erscheinen. Im Zusammenhang mit der von ihnen gerügten Verletzung ihres Anspruches auf Gewährung des rechtlichen Gehörs übersehen sie ohnehin, dass dieser keineswegs bedeutet, dass sich das Verwaltungsgericht ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand hätte auseinander setzen müssen. Es konnte sich vielmehr auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken und in der Begründung seines Entscheids diejenigen Argumente aufführen, die tatsächlich seinem Entscheid zugrunde liegen (BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f.; 112 Ia 107 E. 2b S. 109 f., je mit Hinweisen). Dass es dies nicht getan hätte, legen die Beschwerdeführer nicht dar.
Inwiefern ihre Tochter mit dem in Frage stehenden Schulweg, indem sie diesen allein und zu Fuss oder mit dem Fahrrad zu bewältigen hat, "klar überfordert" würde, ist nicht ersichtlich.
5.3.4 Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheint der angefochtene Entscheid hinsichtlich der Gefährlichkeit insbesondere zur Winterzeit zwar eher als streng; er hält sich jedoch noch - insbesondere auch angesichts der vorliegenden speziellen Verhältnisse in einem ländlichen Gebiet mit zahlreichen Hof- und Streusiedlungen sowie der ebenfalls zu berücksichtigenden Schonung der öffentlichen Finanzen (vgl. BGE 129 I 12 E. 6.3 S. 20) - im Rahmen des den Kantonen in solchen Fragen zuzugestehenden Spielraumes. Es kann daher weder von einer Verletzung des Willkürverbotes noch von einer Missachtung von Art. 19 BV gesprochen werden.

6.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Ausgang haben die Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG). Wie kleinere und mittlere Gemeinden, die über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und daher auf einen Anwalt angewiesen sind, hat auch der anwaltlich vertretene Bezirksschulrat für das bundesgerichtliche Verfahren grundsätzlich Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 1 und 2 OG; vgl. BGE 125 I 182 E. 7 S. 202). Der Bezirksschulrat hat indessen als verfügende Behörde lediglich eine ihm obliegende Aufgabe wahrgenommen, wobei er als örtliche Schulbehörde in diesen Fragen durchaus als erfahren zu gelten hat. Von Behörden darf erwartet werden, dass sie über das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Fachwissen verfügen. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass es hier vorwiegend um die örtlichen Verhältnisse bzw. Sachverhaltsfragen und nicht um heikle und komplexe Rechtsfragen geht, die den Beizug eines Rechtsanwalts notwendig erscheinen liessen (vgl. Urteile 5C.282/2001 vom 21. März 2002 E. 3; 1P.207/2001 vom 21. Juni 2001 E. 3d ff.). Der Bezirksschulrat hat deshalb keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt, unter Solidarhaftung.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Bezirksschulrat Höfe sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 25. Juli 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: