VPB 64.56

(Entscheid des Bundesrates vom 17. Februar 1999)

Art. 27 Abs. 2 BV. Unentgeltlichkeit des Schulbusses.

- Primarschüler haben in ihren Wohnsitzgemeinden nicht nur Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht, sondern darüber hinaus auch darauf, dass der Schulweg für sie keine unzumutbare Erschwerung des Schulbesuches bedeutet. Ist der Weg zur Schule für Primarschüler allzu weit, zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden, so haben die Kantone und Gemeinden Abhilfe zu schaffen.

- Bei der Beurteilung dieser Frage sind das Alter der Kinder, die Beschaffenheit des Weges und allfällige Gefahren, die sich daraus ergeben, sowie die gesamten Umstände zu berücksichtigen.

- Im vorliegenden Fall (Primarschüler der untersten Altersstufe, Schulbeginn um 8.15 Uhr) ist der fragliche Weg (teilweise sehr steil, Naturweg, Waldgebiet, Höhendifferenz von 500 m, Schulweg ungefähr 40 Minuten) als unzumutbar zu qualifizieren.

Art. 27 al. 2 Cst. Gratuité du bus scolaire.

- Les élèves de l'école primaire peuvent prétendre non seulement à un enseignement gratuit dans leur commune de domicile, mais aussi à ce que le chemin pour l'école ne constitue pas une entrave inacceptable à la fréquentation de l'école. Si le chemin pour l'école des élèves de l'école primaire est trop éloigné, trop pénible ou accompagné de risques inadmissibles, les cantons et les communes doivent y remédier.

- Lors de l'appréciation sur cette question, l'âge des enfants, l'état du chemin pour l'école et les éventuels dangers qui en résultent, de même que l'ensemble des circonstances doivent être pris en considération.

- Dans le cas d'espèce (élèves de l'école primaire les plus jeunes, début de l'école à 8 h 15), le chemin litigieux (en partie très pentu, sentier pédestre traversant une forêt, déclivité de 500 m, trajet d'environ 40 minutes) doit être qualifié d'inacceptable.

Art. 27 cpv. 2 Cost. Gratuità del bus scolastico.

- Gli allievi della scuola elementare non hanno solo il diritto all'insegnamento gratuito nel comune di domicilio, ma anche ad un tragitto che non rappresenti un ostacolo insormontabile per la frequentazione della scuola. Se il percorso per raggiungere la scuola è troppo lungo, troppo difficile o eccessivamente pericoloso, i Cantoni ed i comuni sono chiamati a porvi rimedio.

- Per valutare tale questione occorre tenere conto dell'età degli allievi, della configurazione del tracciato e di eventuali pericoli che ne possono risultare, nonché di tutte le circostanze del caso concreto.

- Nella fattispecie (concernente gli allievi più giovani della scuola elementare con inizio dei corsi alle ore 8.15) il tragitto che porta alla scuola (in parte molto ripido, sentiero pedestre che attraversa una foresta, dislivello di 500 m, tempo di percorrenza circa 40 minuti) deve essere considerato inaccettabile.

In der Gemeinde X besteht seit 1965 ein Schulbusbetrieb für den Heimtransport der Kinder nach der Schule. Auf Anregung interessierter Eltern wurde der Busbetrieb auf Beginn des Schuljahres 1995/1996 erweitert. Neu können die Kinder auch am Morgen mit dem Bus zur Schule fahren. Gleichzeitig erhöhte die Gemeinde X den Elternbeitrag pro Kind von Fr. 30.- auf Fr. 120.-.

Gegen den Beitrag an den Schulbusdienst reichte das Ehepaar Y nebst anderen Betroffenen am 7. August 1995 beim Regierungsrat des Kantons Z (im Folgenden Regierungsrat) Beschwerde ein. Sie beantragten, es sei der Gemeinderat zu verpflichten, einen unentgeltlichen Schulbusdienst einzuführen.

Der Regierungsrat wies die Beschwerde am 16. April 1996 ab, im Wesentlichen mit der Begründung, das Erheben von Schulbusgeld widerspreche im konkreten Fall Art. 27 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) nicht.

Gegen diesen Entscheid erhob das Ehepaar Y am 20. Mai 1996 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Z (im Folgenden Verwaltungsgericht). Sie beantragten, der Entscheid des Regierungsrates und derjenige des Gemeinderates X seien aufzuheben, und es sei die Gemeinde X zu verpflichten, den Schulbusbetrieb für ihre beiden schulpflichtigen Kinder unentgeltlich zu gewähren. Das Verwaltungsgericht des Kantons Z hiess die Beschwerde am 12. Juni 1997 insofern teilweise gut, als festgestellt wurde, dass die tägliche Bergfahrt für Primarschüler unentgeltlich sei. Unter Vorbehalt einer Neuregelung durch die Gemeinde gelte der Beitrag von Fr. 120.- pro Kind und Jahr für die nicht unentgeltlichen Talfahrten. Begründet wurde dieser Entscheid im Wesentlichen damit, dass das kantonale Recht Elternbeiträge für den Schulbus zulasse, dass aber infolge des Vorrangs des Bundesrechts der Schulbus für Primarschüler kostenlos sei, sofern sich ihr Schulweg als unzumutbar im Sinne der bundesrätlichen Rechtsprechung erweise. Wo der Schulbusdienst zwar angenehm oder nützlich sei und deshalb von den Eltern gewünscht werde, liege auch heute kein Grund vor, ein solches Angebot unter den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Unentgeltlichkeit zu
subsumieren. Wo der Schulbus aber notwendig sei, um den Schulkindern einen übermässig langen Schulweg zu ersparen, sei die Gemeinde zur Kostenübernahme verpflichet. Beim Schulweg der betroffenen Kinder sei der Heimweg mit einer Höhendifferenz von 500 m besonders mühsam. Demgegenüber sei derselbe Weg ins Tal keineswegs unzumutbar. Dabei sei unerheblich, ob die Kinder für diesen Weg - einmal pro Tag - eine halbe Stunde bräuchten oder etwas mehr.

Gegen dieses Urteil erhob das Ehepaar Y (im Folgenden Beschwerdeführer) am 22. Juli 1997 Beschwerde beim Bundesrat. Sie beantragten im Wesentlichen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Z vom 12. Juni 1997 sei in den Ziff. 1 (Unentgeltlichkeit der Bergfahrten, Fr. 120.- für die kostenpflichtigen Talfahrten) und Ziff. 3 (Verweigerung einer Parteientschädigung) aufzuheben, und es sei die Gemeinde X zu verpflichten, den Schulbusbetrieb in beiden Richtungen unentgeltlich zu gewähren.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Was als genügender Primarschulunterricht im Sinne von Art. 27 Abs. 2 BV gilt, wirft Tat- und Rechtsfragen auf, die der Bundesrat als Beschwerdeinstanz mit einer gewisssen Zurückhaltung prüft, so wie das Bundesgericht bei der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe nur eine so genannte Vertretbarkeitsprüfung vornimmmt (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 316). Je weiter gespannt der für unbestimmte Rechtsbegriffe typische Beurteilungsspielraum ist, desto mehr geht es im Übrigen um eine Ermessensfrage. Nach Art. 49 des Bundesgesetzes vom 20. April 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) kann mit Beschwerde an den Bundesrat die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige und unvollständige Feststellung des Sachverhaltes gerügt werden. Wenn - wie hier - eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz entschieden hat, ist die Rüge der Unangemessenheit unzulässig (Art. 49 Bst. c VwVG). Die urteilende Instanz wendet das Recht von Amtes wegen an. Sie ist an die Begründung der Parteibegehren nicht gebunden (Art. 64 Abs. 4 VwVG). Die Zurückhaltung der Überprüfung durch den Bundesrat ist auch mit Rücksicht auf die
Vorbehalte zugunsten der kantonalen Schulhoheit geboten (VPB 48.39 S. 272, VPB 44.19 S. 71 f., VPB 40.37 S. 45).

3. Die angefochtene Verfügung als Beschwerdeobjekt, in concreto das angefochtene Urteil, bildet den Rahmen und damit die Begrenzung des Streitgegenstandes. Darüber hinausgehende Begehren sind grundsätzlich unzulässig. Streitgegenstand ist mithin das im angefochtenen Urteil geregelte oder zu regelnde, im Beschwerdeverfahren noch streitige Rechtsverhältnis (Gygi, a.a.O., S. 45 f.; BGE 104 Ib 315 f.).

Das Verwaltungsgericht befasste sich in seinen Erwägungen ausschliesslich mit dem direkten Weg vom Wohnhaus der Beschwerdeführer zum Schulhaus, den es als zumutbar bezeichnete. Es ging offensichtlich davon aus, dass der andere ungefähr 5 km lange Weg, aus welchen Gründen auch immer, im Sinne von Art. 27 Abs. 2 BV unzumutbar sei. Dass dieser längere Weg zumutbar sei, wird im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat von keiner Partei behauptet und wurde anlässlich des Augenscheines gar explizit verneint. Sowohl die Gemeinde X wie auch der Regierungsrat äussern sich in ihren Vernehmlassungen ausschliesslich zum direkten Weg. Auch die Beschwerdeführer stehen im Ergebnis auf diesem Standpunkt, indem sie beide Wege als unzumutbar bezeichnen. Streitig ist somit vorliegend die Unentgeltlichkeit des Schulbusses für die Talfahrten, wobei die Frage der Zumutbarkeit einzig am direkten Weg zu beurteilen ist. Die Angemessenheit der Höhe des heutigen Beitrages steht vorliegend ebenfalls nicht zur Diskussion, liegen doch diesbezüglich keine Anträge der Beschwerdeführer vor.

4. Art. 27 Abs. 2 BV verpflichtet die Kantone, für einen genügenden und unentgeltlichen Primarschulunterricht an den öffentlichen Schulen zu sorgen. Darunter ist die Grundschulpflicht mit dem Zwecke einer regelmässigen Vermittlung von Grundkenntnissen während einer bestimmten Anzahl Jahre zu verstehen (Marco Borghi, in Kommentar BV, Art. 27, Rz. 29). In ständiger Rechtsprechung des Bundesrates ist aus dieser Verfassungsbestimmung der Grundsatz abgeleitet worden, die Kantone hätten auch dafür zu sorgen, dass der Besuch der Volksschulen ohne unzumutbaren Aufwand für den Schulweg erfolgen könne. Primarschüler haben demnach in ihren Wohnsitzgemeinden nicht nur Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht, sondern darüber hinaus auch darauf, dass der Schulweg für sie keine unzumutbare Erschwerung des Schulbesuches bedeutet. Ist der Weg zur Schule für Primarschüler allzu weit, zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden, so haben die Kantone und Gemeinden Abhilfe zu schaffen (Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Bern/Stuttgart 1979, S. 179 f. und dort zitierte Entscheide; VPB 48.38 S. 263).

5. Im vorliegenden Fall verlangen die Beschwerdeführer, die Gemeinde habe den Schulbusbetrieb nicht nur berg- sondern auch talwärts unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Es ist daher zu prüfen, ob die heutigen Leistungen der Gemeinde X ihren aus Art. 27 Abs. 2 BV sich ergebenden Pflichten entsprechen. Dabei ist insbesondere zu beurteilen, ob der direkte Weg vom Wohnhaus der Beschwerdeführer zum Schulhaus den Kindern mit Blick auf Länge und Beschwerlichkeit zugemutet werden kann oder nicht. Wenn diese Frage zu verneinen ist, hat die Gemeinde X den Schulbus für die Kinder der Beschwerdeführer auch für Talfahrten unentgeltlich anzubieten. Andernfalls ist sie berechtigt, im Einklang mit der Bundesverfassung und dem massgeblichen kantonalen Recht, von den Eltern einen Beitrag an diese Kosten zu verlangen.

5.1. Aus den Akten und gestützt auf den durchgeführten Augenschein ergibt sich, dass es sich beim zur Diskussion stehenden direkten Weg um einen markierten, zum Teil sehr steilen Wanderweg handelt. Bis zum Dorfanfang führt er als Naturweg weitgehend durch Waldgebiet. Die Höhendifferenz beträgt ungefähr 500 m und die Länge ungefähr 2,5 km. Bei einem den betroffenen Kindern angemessenen Tempo wurden anlässlich des Augenscheines für den Abstieg effektiv 38 Minuten benötigt. Spezielle Gefahrenstellen wurden weder behauptet noch festgestellt. Das Gefälle war an einigen Stellen aber derart, dass besonders vorsichtig und auch langsamer abgestiegen werden musste. Aufgrund der keineswegs aussergewöhnlichen Witterungsverhältnisse (ungefähr 5 cm Schnee, an aperen Stellen glitschig, trocken und kalt) gab es verschiedentlich Stürze und Ausrutscher.

5.2. Die Zumutbarkeit eines Schulweges beurteilt sich nicht nur nach dessen Länge und der zu überwindenden Höhendifferenz. Ebenso in die Beurteilung einzubeziehen ist die Beschaffenheit des Weges und allfällige Gefahren, die sich daraus ergeben könnten. Ferner ist den besonderen Umständen in weitläufigen Gemeinden im Berggebiet und gegebenenfalls deren beschränkter finanzieller Leistungsfähigkeit angemessen Rechnung zu tragen (VPB 48.38 S. 263). Massgebend ist auch eine durchschnittliche Gesundheit und normale Konstitution wie auch das Alter der betroffenen Kinder. Ein Schulweg ist nicht schon deshalb ungenügend, weil die Kinder wegen der Schnee- oder Witterungsverhältnisse ein paarmal pro Jahr nicht zur Schule gehen können. Zu beurteilen ist hier der Schulweg über den Zeitraum eines ganzen Jahres.

Der zu beurteilende Schulweg mag auf den ersten Blick keine unüberwindbaren Schwierigkeiten bieten. Die Länge des Weges allein vermöchte wohl noch keine Unzumutbarkeit zu begründen. Unter diesem Gesichtspunkt ist aber zu berücksichtigen, dass es vorliegend um Schüler der untersten Altersstufe geht. Die beiden Kinder der Beschwerdeführer besuchen heute die 1. und die 3. Klasse. In diesem Alter kann von den Kindern, vor allem in ausserordentlichen Situationen, kaum ein situationsgerechtes Verhalten erwartet werden. Insbesondere bei ungünstigen Witterungsverhältnissen lassen sich prekäre Situationen, die für Kinder dieses Alters eine erhebliche Belastung bedeuten können, nicht ausschliessen. Dies vor allem mit Blick darauf, dass die Schule am Morgen einheitlich um 8.15 Uhr beginnt. Bei einem Schulweg von knapp 40 Minuten ist es deshalb zumindest den Winter hindurch um diese Zeit noch dunkel. Am Augenschein hat sich klar gezeigt, dass der Weg aufgrund seiner Beschaffenheit selbst für Erwachsene gewisse Schwierigkeiten bieten und demzufolge Kindern im Alter von 7 und 9 Jahren nicht zugemutet werden kann. Daraus ergibt sich, dass der Bustransport ins Tal mithin nicht nur angenehm und nützlich, sondern im Lichte von Art. 27 Abs. 2 BV geboten ist.

Der Bundesrat wertet die Tatsache, dass die Gemeinde X für den Hinweg zur Schule talwärts keinen unentgeltlichen Schülertransport anbietet, trotz gebotener Zurückhaltung (vgl. E. 2) als eine Verletzung von Art. 27 Abs. 2 BV.

Gestützt auf diese Sachlage ist die Beschwerde gutzuheissen. Der zweite Abschnitt von Ziff. 1 und Ziff. 3 des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 12. Juni 1997 sind aufzuheben, und es ist festzustellen, dass die Gemeinde X für die Kinder der Beschwerdeführer den Schulbusdienst auch am Morgen talwärts unentgeltlich anzubieten hat.

Dokumente des Bundesrates