

Schulweg

Zusammenfassung

Artikel 19 Bundesverfassung – Kriterien für die Zumutbarkeit des Schulwegs (E. 3a ff)

Artikel 19 Bundesverfassung - Massnahmen zur Gewährleistung der Zumutbarkeit (E. 4b)

Auszug aus dem Sachverhalt

1. D., Tochter von B. und C., mit Wohnsitz in A., besucht seit dem Schuljahr 2012/13 die Primarschule an ihrem Tagesaufenthaltsort F.. Dies weil ihre Eltern mit der Bildung der neuen Kreisschule G. nicht einverstanden sind. Sie stellten deshalb bei der Gemeinde F. am 24. Juni 2012 den Antrag, D. den Schulbesuch in F. zu genehmigen, da ihr Schulweg aufgrund der neuen Kreisschule G. unzumutbar sei. Die Schulleitung Kindergarten und Primarschule F. lehnte die Aufnahme von D. ab, da die Schule in F. nicht genügend Platz biete. Um D. den Schulbesuch in F. trotzdem zu ermöglichen, organisierten B. und C. eine Tagesfamilie in F.. Mit Schreiben vom 30. Juli 2012 bewilligte die Schulleitung Kindergarten und Primarschule F. den zweiten Antrag auf Beschulung am Tagesaufenthaltsort für das Schuljahr 2012/13. Mit Schreiben vom 8. Dezember 2012 an die Gemeinde A. verlangten B. und C. die Kostenübernahme durch die Gemeinde A. für den Aufwand des täglichen Bringens und Abholens von D. nach/von F. und für die Kosten der Tagesfamilie inkl. Mittagessen (...). Der Gemeinderat A. lehnte die Kostenübernahme mit Entscheid vom 18. Dezember 2012 ab. Die Gemeinde sei durch die Bildungsgesetzgebung nicht verpflichtet, die durch einen Tagesaufenthalt in einer anderen Gemeinde entstehenden Kosten zu übernehmen. D. habe die Möglichkeit, die Kreisschule G. zu besuchen. Die Gemeinde bezahle lediglich das Schulgeld gemäss der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule. Dagegen erhoben B. und C. Beschwerde an den Regierungsrat. Dieser wies die Beschwerde ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, dass die Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs nicht zu klären sei. Es wäre den Beschwerdeführern möglich gewesen, im Rahmen der Zuweisung ihrer Tochter an die Kreisschule G. die Unzumutbarkeit des Schulwegs zu rügen. Dies hätten sie jedoch unterlassen und sich stattdessen für eine Tagesbetreuung mit Schulbesuch am Tagesaufenthaltsort in F. entschieden. Aus Artikel 19 und 62 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) folge aber kein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch einer beliebigen Schule, womit die Beschwerde abzuweisen sei.

Gegen diesen Entscheid gelangten B. und C. an das Kantonsgericht Basel-Landschaft. Mit Urteil vom 30. Oktober 2013 hiess das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, die Beschwerde gut (810 13 125 / 195). Es hält zur Begründung fest, dass der Regierungsrat zu Unrecht eine Überprüfung der Zumutbarkeit des Schulwegs von D. zur Kreisschule G. unterlassen habe. Damit über die von den Beschwerdeführern beantragte Kostenübernahme entschieden werden könne, müsse vorab die Frage der Zumutbarkeit des Schulwegs geklärt werden. Die Sache wurde deshalb zur Neuurteilung der Kostenübernahme an den Regierungsrat zurückgewiesen. Dieser habe zunächst abzuklären, ob der Schulweg für D. zur Kreisschule G. zumutbar sei.

Auszug aus den Erwägungen

(...)

3a. Nach Artikel 19 BV ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Der Grundschulunterricht soll nach herrschender Lehre und Rechtsprechung dem Einzelnen jene Lerninhalte vermitteln, die für eine gleichberechtigte Teilnahme am heutigen gesellschaftlichen Leben im Allgemeinen erforderlich sind (statt vieler vgl. etwa JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, Bern 2008, S. 787; BERNHARD EHRENZELLER/MARKUS SCHOTT, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 62, Rz. 21; aus der Praxis etwa Entscheid des Bundesgerichts [BGE] 133 I 156 Erwägung [E] 3.1, S. 158; BGE 130 I 352 E3.2, S. 354). Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht besteht grundsätzlich am Ort, an dem sich das Kind mit der Zustimmung seiner Eltern gewöhnlich aufhält (BERNHARD EHRENZELLER/MARKUS SCHOTT, a.a.O., Rz. 9; REGULA KÄGI-DIENER, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 19, Rz. 40). Besteht jedoch am Aufenthaltsort kein ausreichendes Angebot, so hat der Einzelne Anspruch, den Grundschulunterricht unentgeltlich an einem anderen Ort zu besuchen (REGULA KÄGI-DIENER, a.a.O., Rz. 43). Ist es aber dem Schüler nicht zumutbar, die Schule an diesem anderen Ort zu besuchen, so ist der Grundschulunterricht nicht ausreichend im Sinne von Artikel 19 BV (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, a.a.O., S. 798). Der Unterricht ist nämlich nur dann ausreichend, wenn der Schulweg dem Einzelnen auch zumutbar ist (statt vieler JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, a.a.O., S. 798; BGE 129 I 12 E4.2, S. 16).

3b. Nach der Praxis des Regierungsrates (vgl. RRB Nr. 1178 vom 14. August 2007, E. 6b) ist die Zumutbarkeit des Schulweges nach folgenden drei Kriterien zu beurteilen:

- der Länge des zurückzulegenden Weges,
- dessen Gefährlichkeit sowie
- der Persönlichkeit des Kindes.

Bei der Beurteilung des Weges wird alleine auf die Zumutbarkeit für das betroffene Kind abgestellt. Unerheblich ist dabei, ob den Erziehungsberechtigten daraus Nachteile erwachsen. Kann das Kind den Schulweg alleine zurücklegen und ist es nicht auf die Hilfe einer dritten Person angewiesen, so ist der Schulweg zumutbar.

3c. Bezüglich der Länge des Schulweges gilt eine Strecke von rund 2,5 Kilometern oder einer halben Stunde Fussmarsch auch für Kinder im Kindergartenalter als zumutbar, sofern keine zusätzlichen Erschwernisse, wie beispielsweise ein starkes Weggefälle hinzukommen (HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2003, S. 227). Vorliegend hat D. – gemäss Ausführungen der Gemeinde A. – drei Möglichkeiten, um von ihrem Wohnort nach A. zu gelangen. In A. werden die Kinder dann in unmittelbarer Nähe des ehemaligen Schulhauses mit einem separaten Bus abgeholt, der sie zur Kreisschule fährt. Bei der Variante 1 ist der Schulweg 2,76 km lang und beinhaltet 230 m Höhendifferenz (Marschzeit hin: 44 Min.; Marschzeit zurück: 56 Min.). Würde D. die Variante 2 wählen, müsste sie einen Fussmarsch von 3.11 km mit 233 m Höhenunterschied zurücklegen

(Marschzeit hin: 48 Min; Marschzeit zurück: 1 Stunde). Die Variante 3 ist für den Winter mit schneebedeckten Strassen gedacht. Es handelt sich hierbei um eine Gemeindestrasse, die nur von wenigen Anwohnerinnen und Anwohnern befahren und die im Winter gepflegt wird. Bei der Variante 3 beträgt der Weg zur Bushaltestelle 3,44 km und 214 Höhenmeter (Marschzeit hin: 50 Min; Marschzeit zurück: 1 Stunde). Alle Varianten betragen mehr als 2,5 Kilometer und übersteigen damit, teilweise deutlich, den oben angegebenen Richtwert. Hinzu kommt bei allen drei Varianten ein nicht unbedeutender Höhenunterschied, womit D. zeitlich und physisch einen relativ aufwendigen Schulweg zurücklegen müsste. Ferner muss festgehalten werden, dass D. nach der angegebenen Marschzeit erst in A. ist und dann noch den Schulbus nehmen muss. (...)

3d. Die Zumutbarkeit eines Schulwegs ist auch von dessen Gefährlichkeit abhängig. Wann ein Schulweg als gefährlich gilt, lässt sich in allgemeiner Weise nur schwer sagen. Indizien für die Gefährlichkeit eines Weges sind Strassen ohne Trottoirs, insbesondere wenn es sich um enge Durchgangsstrassen mit grösserem Verkehrsaufkommen oder mit unübersichtlichen Kurven handelt, Übergänge über belebte Strassen ohne Lichtsignale, längere Partien durch einsame Wälder etc. (HERBERT PLOTKE, a.a.O., S. 228 f.). Die Beschwerdeführer führen in ihrem Schreiben vom 5. März 2012 zu Handen der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission des Kantons Basel-Landschaft sowie der damaligen Präsidentin der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) auf, dass D.'s Schulweg an einigen Stellen mehreren Strassen ohne Trottoirs und ohne Ausweichmöglichkeiten entlang führe. Dies bestätigt auch die Gemeinde A. in ihrer Stellungnahme. Bei den Varianten 1 und 2 müsste D. für 104 m entlang der X.-strasse gehen, eine – gemäss Stellungnahme der Gemeinde A. – wenig befahrene Kantonsstrasse. Die Frage, ob diese Abschnitte bereits ausreichen, um den Schulweg aufgrund der Gefährlichkeit als unzumutbar zu bezeichnen, kann offen gelassen werden, da beide Varianten überdies 167 m entlang dem Autobahnzubringer mit einem Tunnelabschnitt führen, bei dem die Kinder keine Ausweichmöglichkeiten haben (gemäss Stellungnahme der Gemeinde A. Punkt 5 bis 6). Dieser Wegabschnitt führt dazu, dass die Varianten 1 und 2 als zu gefährlich erscheinen. Würde D. die Variante 3 mit der Subvariante B X.-strasse wählen, müsste sie ebenfalls entlang einer Strasse ohne Trottoir und mit nur sehr geringen Ausweichmöglichkeiten gehen. Diese Subvariante ist daher ebenfalls zu gefährlich. Bei der Variante 3 mit der Subvariante Y.-strasse sind keine besonderen Gefahren ersichtlich. Dieser Schulweg ist aber aufgrund seiner Länge von 3,44 km bis zur Bushaltestelle für D. nicht zumutbar.

3e. Aus dem Geschriebenen folgt, dass alle drei Varianten so konzipiert sind, dass der Schulweg für D. unzumutbar ist. Die Gemeinde A. ist somit verpflichtet, für D. einen Schulweg einzurichten, der ihr von der Länge und der Gefährlichkeit her zumutbar ist. Wie sie das macht, sei es mit einer zusätzlichen Bushaltestelle oder sei es mit Massnahmen zur Eindämmung der Gefährlichkeit des Schulwegs kombiniert mit der Verkürzung desselben, liegt in der alleinigen Kompetenz der Gemeinde A.

4a. Es stellt sich nun die Frage, was die Feststellung der Unzumutbarkeit des Schulwegs für die Kostenübernahme zur Folge hat. Wie oben unter 3a) dargelegt, ist der verfassungsmässige Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht nicht gewährleistet, wenn der Schulweg dem Einzelnen nicht zumutbar ist. Die Gemeinde A. hat D. folglich mit dem Zurverfügung-Stellen eines Schulplatzes in der Kreisschule G. keinen ausreichenden Grundschulunterricht angeboten und ist somit ihrer Pflicht nicht nachgekommen. In der Folge haben die Beschwerdeführer – auf eigenes Zutun hin – für D. einen Platz in einer anderen Schule, nämlich in der Schule der Gemeinde F., organisiert, in dem sie eine Tagesbetreuung

für D. in eben dieser Gemeinde gesucht und gefunden haben. Das Kantonsgericht führt in seinem Rückweisungsentscheid vom 30. Oktober 2013 (810 13 125 / 195) in E. 5.2 aus, dass die Beschwerdeführer die Unzumutbarkeit sinngemäss immer wieder gerügt hätten, womit das Ausweichen auf die Schule in einer anderen Gemeinde nicht ohne Vermittlungsversuche, sondern aus der Not hinaus entstanden sei. Mit Schreiben vom 12. Juni 2012 stellten die Beschwerdeführer in Aussicht, dass sie den Schuleintritt von D. in die Kreisschule G. verweigern würden, solange die Sachlage betreffend dem Schulweg nicht geklärt sei. Die Gemeinde A. hätte folglich genügend Anlass und Zeit gehabt, sich mit der Zumutbarkeitsfrage auseinander zu setzen und gegebenenfalls den Schulweg für D. so zu gestalten, dass er zumutbar ist. Daraus folgt, dass die Gemeinde A. grundsätzlich zur Übernahme der Kosten, die aufgrund der Unzumutbarkeit des Schulwegs den Beschwerdeführern entstanden sind, zu verpflichten ist. Damit ist aber noch nicht über die Höhe der zu bezahlenden Kosten durch die Gemeinde A. entschieden.

4b. (...) Dabei liegt es im Ermessen der Vorinstanz, in welchem Umfang sie den Beschwerdeführern die entstandenen Kosten rückvergütet. Insbesondere muss sie festlegen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe sie auch für die Kosten der Tagesfamilie aufkommt. Einziger Richtwert und Anhaltspunkt bei der Ausübung des Ermessens bildet die Zumutbarkeit des Schulwegs für D.. Bei der von der Vorinstanz zu wählenden Variante zur Rückvergütung der entstandenen Kosten muss somit stets berücksichtigt werden, dass der Schulweg für D. zumutbar sein muss. Daraus folgt, dass die Vorinstanz nicht verpflichtet ist, den gesamten Rechnungsbetrag zu übernehmen. Vielmehr muss sie jene Kosten übernehmen, die entstanden sind aus dem Umstand, dass der Schulweg nicht zumutbar ist. Beispielsweise könnte sie ausrechnen, welche Fahrtkosten entstanden wären, wenn die Beschwerdeführer D. jeweils zur Bushaltestelle in A. gefahren hätten, wobei wiederum zu berücksichtigen wäre, ob D. über Mittag in der Kreisschule G. hätte bleiben können. In diesem Sinne wird die Vorinstanz angewiesen, über die Höhe der Kostenübernahme zu entscheiden. Es bleibt anzumerken, dass die Gemeinde A. nur so lange zur Zahlung der von den Beschwerdeführern erbrachten Transportleistungen verpflichtet ist, bis sie der Tochter der Beschwerdeführer einen zumutbaren Schulweg anbieten kann.

(...)

(RRB Nr. 1150 vom 12. August 2014,

Entscheid bestätigt durch das Kantonsgericht BL, Abt. Verfassungs- und Verwaltungsgericht mit Entscheid Nr. 810 14 245 vom 11. Februar 2015 <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/gerichte/rechtsprechung/kantonsgericht/rechtsgebiet/erziehung-und-kultur>

sowie das Bundesgericht mit Entscheid Nr. 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>)