

**Ausreichender und unentgeltlicher Grundschulunterricht; Übernahme der Transportkosten bei unzumutbarem Schulweg** – Art. 19 sowie Art. 62 Abs. 1 und Abs. 2 BV.

*Ob ein Schulweg als zumutbar erscheint, hängt im Wesentlichen von drei Kriterien ab; Prüfung der Kriterien (E. 2.1 und E. 2.2). Übernahme der Transportkosten bei unzumutbarem Schulweg (E. 2.3).*

OGE 60/2014/19 vom 10. April 2015

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

X wohnt in Barzheim (Ortsteil der Gemeinde Thayngen) und besucht den Kindergarten in Thayngen. Der von X täglich zurückzulegende Weg in den Kindergarten und zurück beträgt je rund 1,5 km. Dabei handelt sich um eine mit 80 km/h befahrbare Überlandstrasse, die grösstenteils weder über ein Trottoir noch über einen Fahrradstreifen verfügt. Grasflächen sowie Getreide- und Blumenfelder grenzen unmittelbar an die Strasse an. Die Strasse ist über weite Teile abgelegen, unbeleuchtet und eher schmal. Daher ersuchte die Mutter von X die Schulbehörde Thayngen, einen Beschluss über die Zumutbarkeit des Schulwegs für die Kindergartenkinder aus Barzheim nach Thayngen zu fassen. Die Schulbehörde beschloss hierauf, dass der besagte Schulweg zumutbar sei. Einen hiergegen erhobenen Rekurs der Eltern von X hiess der Erziehungsrat des Kantons Schaffhausen gut. Er stellte fest, die Zumutbarkeit des Schulwegs für X zu Fuss von Barzheim in einen Thaynger Kindergarten sei nicht gegeben; die Schulbehörde Thayngen habe daher für X auf Beginn des Schuljahrs 2014/2015 eine unentgeltliche Transportmöglichkeit bereitzustellen. Hiergegen beschwerten sich der Gemeinderat und die Schulbehörde Thayngen beim Obergericht. Dieses wies die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab.

## **Aus den Erwägungen**

**2.1.** Art. 19 BV gewährleistet einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Gemäss Art. 62 Abs. 1 und 2 BV sorgen die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich. Zur Garantie eines ausreichenden Unterrichts gehört, dass der Schulbesuch faktisch möglich bzw. nicht übermässig erschwert ist (Regula Kägi-Diener, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender

[Hrsg.], St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 19 N. 52, S. 475). Aus der in Art. 19 BV verankerten Garantie ergibt sich daher auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 159). Ob ein Weg als zumutbar erscheint, hängt im Wesentlichen von drei Kriterien ab: von der Person des Schülers, von der Art des Schulwegs (Länge, Höhenunterschied, Beschaffenheit) und von der Gefährlichkeit des Wegs. Massgebend sind objektive Kriterien (Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 226).

Besteht ein Kindergartenobligatorium (vgl. Art. 17 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 [SchulG, SHR 410.100]), so ist auch diese Vorschulstufe zum unentgeltlichen Grundschulunterricht zu zählen (Bernhard Ehrenzeller, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 62 N. 33, S. 1309). Im Kanton Schaffhausen besteht seit dem Schuljahr 2014/2015, um das es vorliegend geht, ein zweijähriges Kindergartenobligatorium (Art. 17 und 17a SchulG). Deshalb gehört der Kindergartenbesuch zum Schulobligatorium.

**2.2.** Vorliegend ist im Rahmen der gemäss Art. 36 VRG geregelten Überprüfungsbefugnis zu beurteilen, ob für X der Schulweg von Barzheim in einen Kindergarten in Thayngen als zumutbar erscheint. Es ist unbestritten, dass der von X täglich zurückzulegende Weg in den Kindergarten und zurück je rund 1,5 km beträgt. Dabei handelt sich um eine mit 80 km/h befahrbare Überlandstrasse, die grösstenteils weder über ein Trottoir noch über einen Fahrradstreifen verfügt. Grasflächen sowie Getreide- und Blumenfelder grenzen unmittelbar an die Strasse an. Die über weite Teile abgelegene und unbeleuchtete Strasse ist eher schmal und hat Kurven und Kuppen. Die Strasse zwischen Barzheim und Thayngen ist auch dem Gericht bekannt und auf Fotos des Rekursverfahrens dokumentiert.

**2.2.1.** Der Erziehungsrat kam im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass der vorliegend zu beurteilende Schulweg für ein Kind im Kindergartenalter aufgrund dessen physischer und intellektueller Fähigkeiten als an der Grenze des Zumutbaren zu betrachten sei. Zwar könne der Weg aufgrund dessen Länge und Beschaffenheit zu Fuss zurückgelegt werden, jedoch sei er aufgrund der Steigung bzw. des Gefälles als knapp zumutbar einzustufen. Hingegen sei der Schulweg aus objektiver Sicht für ein Kindergartenkind schlichtweg zu gefährlich. Zum einen handle es sich um eine Strasse ohne Trottoir und ohne Radstreifen mit unmittelbar angrenzender Grasflächen sowie Getreide- und Blumenfeldern, zum anderen sei die Strasse relativ schmal, unübersichtlich, kuptiert und kurvenreich, wobei insbesondere im Winter das Kreuzen von zwei Autos erschwert sein dürfte. Zwar werde die Schulweg-Situation zugegebenermassen ein Stück weit dadurch entschärft,

dass die Kinder aus Barzheim in den Wintermonaten ein Flextax-Abo erhalten würden. Es könne indessen keineswegs ausgeschlossen werden, dass auch einmal ausserhalb der klassischen Wintermonate Schnee oder heftiger Regen falle und die Kinder gleichwohl zu Fuss gehen müssten. Hinzu komme, dass es sich beim Schulweg auf weiten Streckenteilen um einsame, abgeschiedene Abschnitte ohne Strassenbeleuchtung handle, auf denen gerade für kleinere Kinder ein erhöhtes Sicherheitsrisiko bestehe. Es überzeuge sodann nicht, dass die Strasse sehr schwach befahren und daher nicht gefährlich sei. Autofahrer würden auf einer Überlandstrasse mit einer Geschwindigkeit von 80 km/h und ohne Trottoir eben gerade nicht mit direkt neben oder gar auf der Strasse marschierenden Kindern rechnen, weshalb letztere sehr wohl einer erheblichen Gefahr ausgesetzt wären. Sodann verleite die Strecke Autofahrer zu Geschwindigkeitsüberschreitungen, was den Schulweg für die Kinder umso gefährlicher und unberechenbarer mache.

Die beschwerdeführende Gemeinde hält im Wesentlichen dafür, dass eine Distanz von rund 1,5 km auch für Kinder im Kindergartenalter noch zumutbar sei. Von einem erheblichen Gefälle des Schulwegs könne sodann keine Rede sein. Bei der fraglichen Strasse handle es sich überdies um eine sehr selten genutzte Nebenstrasse von Barzheim nach Thayngen. Bezüglich der Gefährlichkeit hält die beschwerdeführende Gemeinde fest, es sei zwar richtig, dass es sich um eine Strasse ohne Trottoir und ohne Radstreifen handle. Es sei aber nicht zutreffend, dass die Strasse auf ihrer ganzen Länge unübersichtlich, kupiert und kurvenreich sei. Im Winter erhielten sodann alle Kinder ein Flextax-Abo. Einzelne witterungsbedingte Vorfälle ausserhalb der klassischen Wintermonate würden es sicherlich nicht rechtfertigen, einen Schulweg generell als unzumutbar zu bezeichnen. Es treffe sodann zwar zu, dass Geschwindigkeitsüberschreitungen einzelner Verkehrsteilnehmer nie ganz ausgeschlossen werden könnten. Solche seien aber vorab mit verkehrspolizeilichen Mitteln zu bekämpfen und könnten kein ausreichender Grund dafür sein, einen Schulweg generell als unzumutbar zu erklären. Zusammenfassend könne der Schulweg von Barzheim nach Thayngen jedenfalls nicht als unzumutbar qualifiziert werden.

**2.2.2.** Bei der Beurteilung der sich mit Blick auf das erste Kriterium (Person des Schülers) stellenden Frage, welche Anforderungen an ein Kind im Hinblick auf den Schulweg gestellt werden können, entscheiden das Alter sowie die physischen und intellektuellen Fähigkeiten. Was zum Beispiel einem Achtklässler ohne weiteres zugemutet werden darf, kann für ein Kind im Kindergartenalter weit jenseits seiner Möglichkeiten liegen (Plotke, S. 227).

In Übereinstimmung mit dem Erziehungsrat liegt der vorliegend zu beurteilende Schulweg von Barzheim nach Thayngen für X, einem Kind im Kindergartenalter,

aufgrund seiner physischen und intellektuellen Fähigkeiten an der Grenze des Zumutbaren.

**2.2.3.** Für die Beurteilung des zweiten Kriteriums, ob ein Weg unter dem Gesichtspunkt der Beschwerlichkeit zumutbar ist, haben sich im Lauf der Jahre recht klare und verbindliche Anhaltspunkte herausgebildet. Kommen keine zusätzlichen Erschwernisse hinzu, wie bedeutende Höhenunterschiede, besonders steile Partien, so gelten rund 2,5 Kilometer oder eine halbe Stunde Fussmarsch in jedem Fall als zumutbar, auch für Kinder im Kindergartenalter (Plotke, S. 227).

Der Erziehungsrat beurteilt den in Frage stehenden Schulweg in Bezug auf seine Beschwerlichkeit als höchstens knapp zumutbar für X.

Zwar scheint der Schulweg aufgrund seiner Länge von rund 1,5 km pro Weg und seiner Beschaffenheit (Asphalt) für ein Schulkind noch im zumutbaren Rahmen zu liegen. Allerdings dürfte ein Kindergartenkind wie X rund eine Stunde benötigen, um diese genannte Distanz zu bewältigen, was eine Heimkehr über Mittag praktisch verunmöglichen würde. Zudem weist der Schulweg als zusätzliche Erschwernis eine Steigung bzw. ein Gefälle von rund 80 m auf. Der Schulweg erscheint daher für ein Kindergartenkind kaum zumutbar.

**2.2.4.** Bei der Beurteilung des dritten Kriteriums, der Gefährlichkeit des Wegs, ist festzuhalten, dass sich in allgemeiner Weise schwer sagen lässt, wann ein Schulweg als gefährlich gilt. Dennoch gibt es anerkannte Indizien für die Gefährlichkeit eines Wegs: Strassen ohne Trottoir, (insbesondere) wenn es sich um enge Durchgangsstrassen mit grösserem Verkehrsaufkommen, mit Lastwagenverkehr oder mit unübersichtlichen Kurven handelt; Übergänge über belebte Strassen ohne Lichtsignale; längere Partien durch einsame Wälder (Plotke, S. 228 f.). Gemäss kantonaler Rechtsprechung muss zum Beispiel ein Schulweg auf einer Strasse ohne Fussweg, welche mit 80 km/h befahren werden kann und von zehn bis 15 Fahrzeugen pro Stunde frequentiert wird, für Kindergartenkinder und Kinder der ersten und zweiten Klasse als zu gefährlich und unangemessen bezeichnet werden. Ein Schulweg von 1,2 km entlang einer Kantonsstrasse, weitgehend ohne Trottoir, mit geringem Verkehrsaufkommen, aber regelmässigem Schwerverkehr, kann Kindergartenkindern ohne Begleitung nicht zugemutet werden. Ein Schulweg entlang einer zum Teil engen, kurvenreichen und stellenweise unübersichtlichen Strasse ohne Trottoir, die schwach, aber eher schnell befahren wird, ist – unabhängig vom Alter der Kinder – nicht zumutbar (Sándor Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, ZBI 12/2007, S. 652).

Der vorliegend zu beurteilende Schulweg ist – in Übereinstimmung mit dem Erziehungsrat – für X, ein Kindergartenkind, schlichtweg zu gefährlich. Dies aus folgenden Gründen: Die in Frage stehende Überlandstrasse verfügt grösstenteils

weder über ein Trottoir noch über einen Fahrradstreifen und ist eher schmal. X müsste somit ungeschützt unmittelbar auf der Fahrbahn gehen, auf der Fahrzeuge mit einer Geschwindigkeit von 80 km/h an ihm vorbeifahren dürfen, zumal Grasflächen sowie Getreide- und Blumenfelder unmittelbar an die Strasse angrenzen. Zwar wäre X vorschriftsgemäss gehalten, am linken Rand der Strasse zu gehen, jedoch ist allgemein bekannt, dass gerade Kindergartenkinder auf dem Schulweg mitunter die Welt um sich herum und deren Vorschriften vergessen, wenn sie etwas Interessantes entdeckt haben. Autofahrer, die auf einer mit 80 km/h befahrbaren Überlandstrasse ohne Trottoir unterwegs sind, rechnen kaum damit, hinter einer Kurve oder einer Kuppe plötzlich ein Kindergartenkind auf der Fahrbahn anzutreffen. X wäre somit auf seinem täglichen Schulweg einer erheblichen Gefahr ausgesetzt. Daran ändert auch nichts, dass die fragliche Überlandstrasse nur schwach befahren sein soll. Zudem ist die Strasse über weite Teile abgelegen und unbeleuchtet, was für X das Sicherheitsrisiko zusätzlich erhöht.

**2.2.5.** Nach dem Gesagten steht bereits fest, dass für X der Schulweg von Barzheim in einen Kindergarten in Thayngen nicht zumutbar ist. Der im Recht liegende Bericht des KJPD vom 18. Juni 2014 muss daher nicht mehr geprüft werden.

**2.3.** Kann einem Kind der Schulweg nicht zugemutet werden, besteht – wie erwähnt – ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 159). Zwar ist es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung vorab Sache des kantonalen Gesetzgebers, die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen die Gemeinden einen Transport zu organisieren oder Transportkosten ganz oder teilweise zu übernehmen haben (BGer 2C\_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 4.1 mit Hinweisen). Die kantonale Gesetzgebung enthält hierüber aber keine Regelung. Es liegt daher in der Gestaltungsfreiheit der Gemeinde, sich für eine ihr zweckmässig erscheinende Lösung zu entscheiden (BGer 2P.34/1993 vom 28. Januar 1994 E. 5f, ZBI 95/1994 S. 306). Dabei dürfen die jeweiligen konkreten Umstände in Betracht gezogen werden, wie u.a. Zahl und Wohnort der zu transportierenden Kinder, bestehende Transportmöglichkeiten, bestehende Transportbereitschaft seitens der Eltern oder privater Dritter, Vorhandensein von gemeindeeigenen Fahrzeugen oder lokalen Taxi- oder Transportbetrieben. Als mögliche Alternative zu einem mittäglichen Hin- und Rücktransport kommt im Übrigen der Besuch eines schulseitig organisierten Mittagstisches in Frage. Die gewählte Lösung muss aber in jedem Fall Gewähr dafür bieten, dass das Kind sicher, zuverlässig und zeitgerecht zur Schule bzw. in den Kindergarten und zurück befördert wird, damit es am Unterricht regelmässig und ohne unzumutbare Erschwernisse teilnehmen kann (BGer 2C\_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 4.3).

Dementsprechend erwog der Erziehungsrat im angefochtenen Entscheid, E. 2c am Ende, es sei von staatlicher Seite durch geeignete Massnahmen für X ein

zumutbarer Schulweg sicherzustellen. Die Schulbehörde habe vorliegend wohl einen Schülertransport zu installieren, zumal bauliche oder sonstige Massnahmen wohl nicht in Betracht kommen dürften. Es genüge jedoch, diesen so auszugestalten, dass der Weg auf ein zumutbares Mass reduziert werde und dabei die verschiedenen Gefahren eliminiert würden. In E. 2e hielt der Erziehungsrat abschliessend fest, dass die Gemeinde Thayngen ab Schuljahr 2014/2015 Abhilfe in Form eines für X zu installierenden, unentgeltlichen Transportmittels zu schaffen habe. In Ziff. 2 des Dispositivs verpflichtete er die Schulbehörde Thayngen, für X auf Beginn des Schuljahrs 2014/2015 eine unentgeltliche Transportmöglichkeit bereitzustellen. Mit dieser Formulierung legte der Erziehungsrat aber – entgegen der Auffassung der beschwerdeführenden Gemeinde – in keiner Art und Weise fest, wie die Gemeinde Thayngen diesen Transport konkret ausgestalten müsse. Er liess vielmehr offen, ob diese unentgeltliche Transportmöglichkeit durch Übernahme der Fahrkosten einer bereits bestehenden Busverbindung, durch Schaffung eines speziellen Schülertransports, beides allenfalls kombiniert mit einem Mittagstisch, durch Entschädigung möglicher Transporte seitens der Eltern oder privater Dritter, durch einen Pedibus oder durch andere zweckmässige Massnahmen zu gewähren ist. Der Erziehungsrat überliess es somit vollumfänglich der Gemeinde Thayngen, diejenigen zweckmässigen Massnahmen zu ergreifen, welche gewährleisten, dass X sicher, zuverlässig und zeitgerecht in den Kindergarten und zurück befördert wird. Der Vorwurf der Verletzung der Gemeindeautonomie sticht daher nicht.

Unbegründet ist im Übrigen auch der Vorwurf der beschwerdeführenden Gemeinde, der Erziehungsrat habe angeordnet, wie sie in zukünftigen Fällen zu entscheiden hätte. Der Erziehungsrat stellte im angefochtenen Entscheid vielmehr klar, es werde ausschliesslich der individuell-konkrete Fall beurteilt. Er ordnete lediglich bezüglich X an, eine unentgeltliche Transportmöglichkeit bereitzustellen.

Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet; sie ist abzuweisen.