

**Zumutbarkeit des Kindergarten- und Schulwegs** – Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV; Art. 15 Abs. 2 KV; Art. 10 SchulG.

*Die Zumutbarkeit eines Schulwegs richtet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Kriterien und Rechtsprechungsübersicht (E. 3.1 – E. 3.2).*

*Der strittige Schulweg ist Kindergartenkindern aufgrund dessen Länge und der kurzen Dauer der Mittagspause nicht zumutbar. Hingegen ist die Zumutbarkeit des Schulwegs für Primarschulkinder hinsichtlich der Länge, der Dauer der Mittagspause und der Gefährlichkeit des Wegs zu bejahen (E. 3.3 – E. 5).*

*Da die Schaffhauser Gesetzgebung bezüglich der Frage, auf welche Weise bei unzumutbaren Schulwegen Abhilfe zu schaffen ist, keine Regelung enthält, liegt es grundsätzlich in der Gestaltungsfreiheit der Gemeinde, sich für eine zweckmässige Lösung zu entscheiden (E. 6).*

*Bei der künftigen Schulwegplanung muss für Kindergartenkinder des relevanten Quartiers eine besondere Lösung gefunden werden (E. 7).*

OGE 60/2022/8 vom 23. August 2022

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

Die Beschwerdeführer 1, 2 und 3 wohnen in der Schaffhauser Landgemeinde F im selben Quartier. Die Beschwerdeführerin 4 wird am Wohnort des Beschwerdeführers 3 fremdbetreut. Alle besuchen den Kindergarten resp. die Schule in der Nachbargemeinde G. Mit Schreiben vom 26. April 2021 an den Gemeinderat F beantragten die Eltern der Beschwerdeführer, den Kindergarten- und Schulweg sicherzustellen sowie eine Schulbushaltestelle im fraglichen Quartier einzurichten. Der Gemeinderat F wies dieses Gesuch mit Beschluss vom 15. Juni 2021 ab. Den gegen diesen Beschluss erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen mit Beschluss vom 18. Januar 2022 ab. Das Obergericht des Kantons Schaffhausen hiess die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde teilweise gut, hob den Beschluss des Regierungsrats in Bezug auf den Beschwerdeführer 1 auf und wies die Sache diesbezüglich an die Gemeinde F zurück, damit diese unverzüglich Massnahmen im Sinn der Erwägungen trifft.

## Aus den Erwägungen

**2.** Die Beschwerdeführer rügen eine mehrfache Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) durch den Regierungsrat.

**2.1.** Sie beanstanden zunächst, der Regierungsrat habe einen Augenschein durchgeführt, ohne die Parteien darüber zu informieren und ihnen Gelegenheit zu geben, daran teilzunehmen oder sich zu den Ergebnissen zu äussern. Diese Rüge ist begründet, zumal der Regierungsrat unstrittig am 25. Oktober 2021 einen Augenschein durchführte, ohne den Parteien Gelegenheit zur Teilnahme bzw. zur Stellungnahme zu geben. Dieses Vorgehen war klarerweise prozessual nicht zulässig bzw. verletzte den Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör (vgl. dazu Beatrice Moll, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, 2021 [Kommentar VRG SH], Art. 5 VRG N. 16, S. 107 mit Hinweisen). Vorliegend wurde der Augenschein indes durch das Obergericht wiederholt, wobei den Parteien Gelegenheit zur Teilnahme gegeben wurde und sie sich im Rahmen einer mündlichen sowie einer schriftlichen Stellungnahme zu den Erkenntnissen äussern konnten. Da eine Rückweisung an den Regierungsrat einzig aus diesem Grund lediglich zu unnötigen Verzögerungen führen würde (BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197 f.), ist die festgestellte Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör als geheilt zu betrachten. Immerhin ist ihr bei der Kostenverlegung Rechnung zu tragen (vgl. OGE 60/2020/39 und 60/2021/1 vom 21. Dezember 2021 E. 3.3.2.2; BGer 2C\_152/2020 vom 18. Juni 2020 E. 7.3.1 mit Hinweisen).

**2.2.** Weiter machen die Beschwerdeführer geltend, der Regierungsrat habe einen frist- und formgerecht gestellten Beweisantrag, nämlich die Einholung einer Begutachtung des Schulwegs durch die Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU), zu Unrecht und ohne Begründung nicht abgenommen, und erneuern diesen Beweisantrag in der Beschwerdeschrift. Der Regierungsrat wies den strittigen Beweisantrag mit Verweis auf ein nicht bei den Akten liegendes Schreiben vom 1. Juli 2021 ab, in dem den Beschwerdeführern mitgeteilt worden sei, dass eine Bewertung durch die BFU zuhanden von Privatpersonen und im Rekursverfahren nicht möglich sei. Ob dieser Hinweis der Begründungspflicht bei der Abweisung eines Beweisantrags Genüge tut, braucht nicht vertieft zu werden, zumal die Gehörsverletzung jedenfalls nicht schwer wiegen würde und aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung zu verzichten wäre (vgl. auch vorne E. 2.1). Das Obergericht verfügt sodann über genügend Sachkenntnis, um über die Zumutbarkeit eines Schulwegs zu entscheiden, zumal es sich dabei um eine Rechtsfrage handelt. Welche Gefahren auf dem Schulweg bestehen, haben die Beschwerde-

führer in ausreichender Detailliertheit vorgebracht. Die Rechtsfrage, ob der Schulweg in seiner Gesamtheit den einzelnen Beschwerdeführern zugemutet werden kann, hat die zuständige Behörde bzw. das Gericht zu entscheiden. Auf das Einholen eines Gutachtens zur Frage der Zumutbarkeit und der Gefährlichkeit des Schulwegs kann deshalb verzichtet und der entsprechende Beweisantrag abgewiesen werden (in diesem Sinn auch VGer ZH VB.2017.00044 vom 29. August 2017 E. 2.1; VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E. 5).

**2.3.** Die Beschwerdeführer bemängeln überdies, der Regierungsrat habe ihre Sicherheit auf dem Schulweg nicht abgeklärt und auch daher ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Soweit die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf die Begründung im angefochtenen Beschluss Bezug nehmen, ist ihre Rüge unbegründet, befasste sich der Regierungsrat doch [im angefochtenen Beschluss] über mehr als eine Seite mit der Gefährlichkeit der einzelnen Abschnitte des Schulwegs. Indem die Beschwerdeführer vorbringen, der Regierungsrat habe die Gefährlichkeit des Schulwegs nicht abgeklärt, machen sie sinngemäss eine Verletzung des Untersuchungsgrundsatzes (vgl. Art. 5 VRG) geltend. Auch diese Rüge geht fehl, wie die Ausführungen in der vorangehenden Erwägung 2.2 zeigen.

**3.** In der Sache rügen die Beschwerdeführer zunächst die Einschätzung des Regierungsrats, die Länge des Schulwegs und die Dauer der Mittagspause sei ihnen zumutbar.

**3.1.** Die Kantone sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht. Während der obligatorischen Schulzeit ist der Unterricht an öffentlichen Schulen unentgeltlich (Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV; Art. 15 Abs. 2 KV; Art. 10 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 [SchulG; SHR 410.100]). Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Unterricht bezieht sich auf den Ort, an dem die Schulpflichtigen sich mit der Zustimmung ihrer Erziehungsberechtigten gewöhnlich aufhalten. Fallen Wohn- und Schulort auseinander, darf dies zu keiner Einschränkung des Anspruchs im Sinn von Art. 19 BV führen (vgl. bzgl. des Zusammenschlusses von Schulhäusern verschiedener Gemeinden auch Art. 7 Abs. 2 SchulG). Ist der Schulweg übermässig lang, weist er eine ungünstige Topografie auf oder erscheint er als besonders gefährlich, sodass er den Schulpflichtigen insgesamt unzumutbar ist, begründet dies einen Anspruch auf Unterstützung. Gemäss Lehre und Rechtsprechung richtet sich die Zumutbarkeit eines Schulwegs nach den konkreten Umständen im Einzelfall. Massgeblich sind die Länge des Schulwegs und die zu überwindende Höhendifferenz, die Beschaffenheit des Wegs und die damit verbundenen Gefahren sowie das Alter und die Konstitution des betroffenen Kinds (vgl. BGE 140 I 153 E. 2.3.3 S. 157; BGer 2C\_191/2019

vom 11. Juni 2019 E. 3.1; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. A., Bern 2003, S. 226 ff.).

**3.2.** Zur Frage der zumutbaren Länge eines Schulwegs und der Dauer der Mittagspause besteht eine reichhaltige Gerichtspraxis. Für Kindergartenkinder wurde ein bis zu halbstündiger Fussmarsch und eine Mittagspause zu Hause von 40 Minuten als noch zumutbar (BGer 2C\_495/2007 vom 27. März 2008 E. 2.3; VGer ZH VB.2015.00551 vom 11. November 2015 E. 3.5.2 f.), ein Schulweg von einer Stunde aber als zu lang erachtet (OGE 60/2014/19 vom 10. April 2015 E. 2.2.3). Für Kinder der ersten Klasse wurden Schulwege von 30 bis 40 Minuten pro Weg – teilweise inkl. einer kurzen Busfahrt – als nicht unzumutbar eingestuft (BGer 2C\_1143/2018 vom 30. April 2019 E. 2.3.3 und 3.1; 2C\_495/2007 vom 27. März 2008 E. 2.3; VGer ZH VB.2018.00430 vom 21. November 2018 E. 5.1.1; VB.2017.00506 vom 8. November 2017 E. 3.3; VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E. 7.2). Eine Mittagspause zu Hause von rund 35 Minuten wurde zwar als kurz, aber noch zumutbar taxiert (VGer ZH VB.2017.00044 vom 29. August 2017 E. 3.5). Hingegen wurde eine Mittagspause von 12 bis 16 Minuten als eindeutig zu kurz eingestuft (VGer ZH VB.2011.00395 vom 21. Dezember 2011 E. 7.4). Für eine 7.5-jährige Schülerin wurde ein Schulweg von 40 Minuten und eine Mittagspause von 40 Minuten als noch zumutbar erachtet (BGer 2C\_191/2019 vom 11. Juni 2019 E. 3.2). Für ein 8-jähriges Kind war jedoch ein Schulweg von 50 Minuten pro Weg und einer zusätzlichen Busfahrt unzumutbar (BGer 2C\_414/2015 vom 12. Februar 2016 E. 4.4.4). Für einen Schüler der zweiten Klasse wurde eine Mittagszeit zu Hause von 40 Minuten als ausreichend beurteilt (BGer 2C\_838/2017 vom 22. Februar 2018 E. 4.3).

**3.3.** Um die Dauer des Schulwegs zu beurteilen, ist zunächst dessen Länge in Leistungsmetern zu berechnen. Dabei bietet es sich an, mit dem Regierungsrat auf die Vermessung des Amts für Geoinformation abzustellen. Da die Strecke nicht eben verläuft, sind der Hin- und der Rückweg separat zu berechnen. Die Meteranzahl für den Aufstieg ist mit Faktor 10 und für den Abstieg mit Faktor 2.5 zu multiplizieren (vgl. VGer ZH VB.2018.00430 vom 21. November 2018 E. 5.1.1). Konkret ergibt sich folgende Berechnung:

Hinweg ab [dem Wohnort der Beschwerdeführer 1 und 2]:

$878 \text{ m} + 10 \cdot 14 \text{ m} \text{ Aufstieg} + 2.5 \cdot 32.1 \text{ m} \text{ Abstieg} = 1'098.25 \text{ Leistungsmeter.}$

Rückweg an [den Wohnort der Beschwerdeführer 1 und 2]:

$878 \text{ m} + 10 \cdot 32.1 \text{ m} \text{ Aufstieg} + 2.5 \cdot 14 \text{ m} \text{ Abstieg} = 1'234 \text{ Leistungsmeter.}$

Hinweg ab [dem Wohn- bzw. Betreuungsort des Beschwerdeführers 3 und der Beschwerdeführerin 4]:

$850 \text{ m} + 10 \cdot 15.1 \text{ m Aufstieg} + 2.5 \cdot 29.2 \text{ m Abstieg} = 1'074 \text{ Leistungsmeter.}$

Rückweg an [den Wohn- bzw. Betreuungsort des Beschwerdeführers 3 und der Beschwerdeführerin 4]:

$850 \text{ m} + 10 \cdot 29.2 \text{ m Aufstieg} + 2.5 \cdot 15.1 \text{ m Abstieg} = 1'179.75 \text{ Leistungsmeter.}$

Die Beschwerdeführer bringen nicht vor, dass der Schulweg ab dem Wohnort der Beschwerdeführerin 4 [...] ebenfalls zu lang sei, sondern fokussieren sich auf die drei Tage in der Woche, an denen die Beschwerdeführerin 4 [am Wohnort des Beschwerdeführers 3] betreut wird. Folglich wird der Weg ab [dem Wohnort der Beschwerdeführerin 4] nicht geprüft.

**3.4.** Weiter ist die Dauer der Busfahrt zu beachten. Die Fahrt selbst dauert fünf Minuten, fürs Einsteigen wurden drei Minuten und fürs Aussteigen zwei Minuten veranschlagt, womit die Reisedauer insgesamt zehn Minuten pro Weg beträgt.

**3.5.** Zur Gehgeschwindigkeit der Beschwerdeführer kann Folgendes festgehalten werden:

**3.5.1.** Gemäss Rechtsprechung darf für ein 5-jähriges Kind auf einem eben verlaufenden Weg ohne motorisierten Verkehr eine Gehgeschwindigkeit von rund 2.8 km/h angenommen werden (VGer ZH VB.2015.00551 vom 11. November 2015 E. 3.4 f.). Für Erstklässler kann, wie der Regierungsrat zutreffend ausführte, von einer typischen Gehgeschwindigkeit von 3 bis 3.5 km/h ausgegangen werden (BGer 2C\_191/2019 vom 11. Juni 2019 E. 3.2; 2C\_1143/2018 vom 30. April 2019 E. 2.3.3 und 3.1). Ab der Mittelstufe darf dann mit einer Gehgeschwindigkeit von etwa 4 bis 4.5 km/h gerechnet werden (VGer ZH VB.2017.00044 vom 29. August 2017 E. 3.3.3). Auch die von den Beschwerdeführern eingereichte Fachdokumentation Schulweg der BFU aus dem Jahr 2021 verweist wiederum auf die bundesgerichtliche Praxis, sieht eine ähnliche Abstufung vor und geht von einer Gehgeschwindigkeit von max. 1 bis 2 km/h bei 4- und 5-Jährigen und ca. 3 bis 4 km/h bei Kindern ab dem Alter von 6 Jahren aus (BB 5, S. 15). Im Sinn eines groben Rasters kann demnach davon ausgegangen werden, dass ein 4-Jähriges mit rund 1 km/h, ein 5-Jähriges mit 2 km/h, ein 5 ½-Jähriges mit 2.5 km/h, ein 6-Jähriges mit 3 km/h und ein 7- bis 9-Jähriges durchschnittlich mit 3.5 km/h unterwegs ist.

**3.5.2.** Massgebend für die Beurteilung ist die Sachlage im Zeitpunkt des zu fällenden Rechtsmittelentscheids (vgl. Oliver Herrmann, Kommentar VRG SH, Art. 57 VRG N. 6, S. 458 f. mit Hinweisen). Es ist somit von folgenden Gehgeschwindigkeiten auszugehen:

Beschwerdeführer 1, geb. [...] 2016, 5 ½ Jahre (2. Kindergarten): 2.5 km/h.

Beschwerdeführer 2, geb. [...] 2014, 8 ½ Jahre (3. Klasse): mind. 3.5 km/h.

Beschwerdeführer 3, geb. [...] 2012, 9 ½ Jahre (3. Klasse): mind. 3.5 km/h.

Beschwerdeführerin 4, geb. [...] 2016, 6 ½ Jahre (1. Klasse): 3 km/h.

**3.6.** In der Folge ist die Dauer des Schulwegs und die Länge der Mittagspause anhand der Gehgeschwindigkeit und der Leistungsmeter zu berechnen. Für alle Beschwerdeführer ist zunächst festzuhalten, dass ihr Schulweg, anders als der Schulweg im vom Regierungsrat zitierten BGer 2C\_838/2017 vom 22. Februar 2018 (E. 4.3), überwiegend erhöhte Anforderungen an die Konzentration stellt (vgl. unten E. 4) und deshalb nicht zur Erholungszeit hinzugerechnet werden kann. Dies gilt insbesondere auch für den schmalen und leicht kurvigen Waldabschnitt der X-Strasse, der über kein Trottoir verfügt und mit Tempo 50 befahren werden darf.

**3.6.1. Beschwerdeführer 1:** Für den Hinweg [...] zur Schule in der Gemeinde G ist mit 36 Minuten zu rechnen (1'098.25 Leistungsmeter mit 2.5 km/h ergibt 26 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Für den Schulrückweg ist mit 40 Minuten zu rechnen (1'234 Leistungsmeter mit 2.5 km/h ergibt 30 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Die Mittagspause zu Hause beträgt 19 Minuten (12.02 Uhr Abmarsch ab der Schulbushaltestelle in der Gemeinde F; 30 Minuten Gehzeit; Ankunft zu Hause um 12.32 Uhr; Abmarsch zu Hause um 12.51 Uhr; 26 Minuten Gehzeit; 13.17 Uhr Ankunft bei der Schulbushaltestelle zum Einsteigen). Im Lichte der zitierten Rechtsprechung ist sowohl die Dauer des Hinwegs, des Rückwegs als auch die Dauer der Mittagspause zu Hause für ein 5 ½-jähriges Kind im 2. Kindergarten nicht mehr angemessen bzw. nicht zumutbar.

**3.6.2. Beschwerdeführer 2:** Für den Hinweg [...] zur Schule in der Gemeinde G ist mit 29 Minuten zu rechnen (1'098.25 Leistungsmeter mit 3.5 km/h ergibt 19 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Für den Schulrückweg ist mit 31 Minuten zu rechnen (1'234 Leistungsmeter mit 3.5 km/h ergibt 21 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Die Mittagspause zu Hause beträgt 35 Minuten (12.02 Uhr Abmarsch ab der Schulbushaltestelle in der Gemeinde F; 21 Minuten Gehzeit; Ankunft zu Hause um 12.23 Uhr; Abmarsch zu Hause um 12.58 Uhr; 19 Minuten Gehzeit; 13.17 Uhr Ankunft bei der Schulbushaltestelle zum Einsteigen). Im Lichte der zitierten Rechtsprechung ist sowohl die

Dauer des Schulwegs als auch die Dauer der Mittagspause zu Hause für ein 8 ½-jähriges Kind in der 3. Klasse angemessen.

**3.6.3. Beschwerdeführer 3:** Für den Hinweg [...] zur Schule in der Gemeinde G ist mit 28 Minuten zu rechnen (1'074 Leistungsmeter mit 3.5 km/h ergibt 18 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Für den Schulrückweg ist mit 30 Minuten zu rechnen (1'179.75 Leistungsmeter mit 3.5 km/h ergibt 20 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Die Mittagspause zu Hause beträgt 37 Minuten (12.02 Uhr Abmarsch ab der Schulbushaltestelle in der Gemeinde F; 20 Minuten Gehzeit; Ankunft zu Hause um 12.22 Uhr; Abmarsch zu Hause um 12.59 Uhr; 18 Minuten Gehzeit; 13.17 Uhr Ankunft bei der Schulbushaltestelle zum Einsteigen). Sowohl die Dauer des Schulwegs als auch die Dauer der Mittagspause zu Hause sind angemessen für ein 9 ½-jähriges Kind in der 3. Klasse.

**3.6.4. Beschwerdeführerin 4:** Die Berechnung wird für die drei Tage in der Woche gemacht, an denen sie [am Wohnort des Beschwerdeführers 3] betreut wird, zumal weder die Gemeinde F noch der Regierungsrat dies in Frage stellen und eine alternative Fremdbetreuungsmöglichkeit mit kürzerem Schulweg nicht ersichtlich ist. Für den Hinweg [...] zur Schule in der Gemeinde G ist mit 31 Minuten zu rechnen (1'074 Leistungsmeter mit 3 km/h ergibt 21 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Für den Schulrückweg ist mit 34 Minuten zu rechnen (1'179.75 Leistungsmeter mit 3 km/h ergibt 24 Minuten Gehzeit; dazu wird die zehnminütige Busfahrt addiert). Die Mittagspause zu Hause beträgt 30 Minuten (12.02 Uhr Abmarsch ab der Schulbushaltestelle in der Gemeinde F; 24 Minuten Gehzeit; Ankunft zu Hause um 12.26 Uhr; Abmarsch zu Hause um 12.56 Uhr; 21 Minuten Gehzeit; 13.17 Uhr Ankunft bei der Schulbushaltestelle zum Einsteigen). Im Lichte der zitierten Rechtsprechung sind sowohl die Dauer des Schulwegs als auch die Dauer der Mittagspause gerade noch angemessen für ein 6 ½-jähriges Kind in der 1. Klasse.

**3.7.** Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Schulweg aufgrund der Länge des Wegs und der Dauer der Mittagspause für den Beschwerdeführer 1 nicht mehr zumutbar ist. Für die Beschwerdeführer 2 und 3 sowie die Beschwerdeführerin 4 ist die Zumutbarkeit der Länge des Schulwegs hingegen zu bejahen.

**4.** Die Beschwerdeführer rügen weiter, dass der Schulweg zu gefährlich sei. Die entsprechende Prüfung bezieht sich primär auf die Beschwerdeführer 2 und 3 sowie die Beschwerdeführerin 4, da dem Beschwerdeführer 1 der Schulweg schon aufgrund der Dauer nicht zugemutet werden kann.

**4.1.** Bei der Beurteilung der Gefährlichkeit des Schulwegs gilt es zu beachten, dass jegliche Teilnahme am Verkehr mit Gefahren verbunden ist, weshalb ein Schulweg nie vollkommen ungefährlich ist. Wesentlich ist daher, ob einem Schulkind die bestehenden Gefahren zumutbar sind, mit anderen Worten, ob keine *übermässige* Gefährlichkeit besteht (VGer ZH VB.2021.00543 vom 25. November 2021 E. 4.1). Strassen ohne Trottoir, insbesondere wenn es sich dabei um enge Durchgangsstrassen mit hohem Verkehrsaufkommen, Lastwagenverkehr oder unübersichtlichen Kurven handelt, längere Partien durch einsame Wälder und Übergänge über belebte Strassen ohne Lichtsignale können beispielsweise als gefährlich eingestuft werden (Plotke, S. 228 f.). Gemäss der Fachdokumentation Schulweg der BFU sind entlang von wenig frequentierten Strassen mit einem tiefen Geschwindigkeitsregime separate, ununterbrochene Flächen für den Fussverkehr nicht zwingend notwendig. Neben der Verkehrsmenge und dem Geschwindigkeitsregime seien auch der Schwerverkehrsanteil und die Sichtbeziehungen Faktoren, die in die Beurteilung einbezogen werden sollten. Auf Ausserortsstrecken seien Mischverkehrsflächen als Schulweg grundsätzlich nicht geeignet.

**4.2.** Der Schulweg – von dem sich das Obergericht anlässlich des Augenscheins vom 4. Mai 2022 einen eigenen Eindruck gemacht hat – führt ab der Y-Strasse zunächst auf der X-Strasse mit einigen leichten Kurven entlang eines Waldstücks, wobei die maximale Distanz zwischen zwei Strassenlaternen 125 Meter beträgt und ein Tempolimit von 50 km/h gilt. Auf diesem Abschnitt ist die X-Strasse schmal und verfügt über kein Trottoir oder Markierungen. In der Folge verläuft die X-Strasse ohne Kurven hinunter zur Z-Strasse, wobei im obersten und untersten Teilstück ein Trottoir vorhanden ist. Die Strasse ist beleuchtet. Bei der Kreuzung mit der Z-Strasse mündet das Trottoir in einen Fussgängerstreifen. Direkt daneben steht eine Strassenlaterne. Ansonsten ist der Fussgängerstreifen nicht gesichert (keine Insel, Ampel, Tafel o.ä.), aber gut einsehbar von beiden Seiten. Die Z-Strasse weist einen täglichen Durchschnittsverkehr von rund 800 Fahrzeugen auf. Die Maximalgeschwindigkeit beträgt 50 km/h. Nach der Überquerung des Fussgängerstreifens folgt der Schulweg der Z-Strasse für rund 250 Meter. Dabei verläuft er ausschliesslich auf einem kombinierten Fuss- und Fahrradweg (Fuss- und Fahrradverkehr in beide Richtungen). Zunächst wird die Einfahrt in den Weg A gekreuzt, auf dem ein Fahrverbot herrscht, danach folgt die Kreuzung der V-Strasse. Für diese Überquerung besteht kein Fussgängerstreifen, jedoch ist der Fuss- und Fahrradweg durchgehend rot markiert. Das Verkehrsaufkommen auf dem Fahrradweg beträgt teilweise mehr als 2'000 Fahrräder pro Tag.

**4.3.** Die Beschwerdeführer halten zusammengefasst dafür, dass die X-Strasse im ersten Teilabschnitt durch den Wald gar keine richtige Strasse und überdies nicht beleuchtet sei. Der zweite Teil der X-Strasse bis hinunter zur Z-Strasse verfüge über kein Trottoir, sei nicht beleuchtet und im Winter häufig glatt. Ausserdem sei das Verkehrsaufkommen aufgrund der zahlreichen Anwohner hoch und Pflanzen wüchsen in den Strassenbereich hinein, was die Sicht erschwere. Die Überquerung der Z-Strasse, als hochfrequentierte Kantonsstrasse, und der Weg entlang des kombinierten Fuss- und Fahrradwegs seien zu gefährlich, da dieser weniger als zwei Meter breit sei und Fussgänger beiseitreteten müssten, um Fahrräder oder andere Mobile vorbeizulassen. Ausserdem sei es auf besagtem Weg im Jahr 2019 bereits zu einer Kollision zwischen einem Kind und einem Fahrrad gekommen, bei welchem sich das Kind Schürfwunden zugezogen habe. Auch die Querung der V-Strasse sei zu gefährlich.

**4.4.** Auf dem ersten Teilstück der X-Strasse, welche [zwei Quartiere] verbindet, fehlen Trottoire und Strassenmarkierungen, jedoch handelt es sich um eine wenig frequentierte Strasse mit Tempolimit 50 km/h und nur leichten, übersichtlichen Kurven. Tatsache ist, dass die X-Strasse auf einem Teilstück von rund 125 Metern nur spärlich beleuchtet ist und an einem gewissen Punkt keine Strassenlaterne im Blickfeld liegt, was vor allem im Winter zu heiklen Situationen führen kann, worauf die Beschwerdeführer zu Recht hinweisen. Mit entsprechender Ausrüstung und Instruktion seitens der Eltern ist es indes jedenfalls Primarschulkindern ab der 1. Klasse zumutbar, dieses vor allem bei Dunkelheit anspruchsvolle Stück alleine zu bewältigen. Der Rest der X-Strasse ist unproblematischer, verläuft sie doch übersichtlich ohne Kurven und teilweise sogar mit Trottoir und durchgehender Beleuchtung. Das Verkehrsaufkommen dürfte sich auch auf diesem Abschnitt auf Anwohner und deren Zubringer beschränken. Nur gelegentliche, witterungsbedingte Erschwernisse, wie die gemäss den Beschwerdeführern im Winter auftretende Glätte, machen diesen Abschnitt nicht unzumutbar (VGer ZH VB.2021.00698 vom 5. Januar 2022 E. 2.4; VB.2015.00551 vom 11. November 2015 E. 3.5.4). Die Kreuzung der Z-Strasse mittels Fussgängerstreifen ist für die Beschwerdeführer 2 und 3 sowie die Beschwerdeführerin 4 ebenfalls bewältigbar, da die Z-Strasse mit 800 Fahrzeugen pro Tag entgegen den Beschwerdeführern, die von einer hochfrequentierten Kantonsstrasse sprechen, nicht stark befahren ist und gerade und übersichtlich verläuft. Der Fussgängerstreifen ist beleuchtet und gut einsehbar. Er ist zwar weiter nicht gesichert, aber alleine aus dem Umstand, dass ein Fussgängerstreifen keine Querungserleichterungen aufweist, kann nicht geschlossen werden, dass die Überquerung einem Kind nicht zugemutet werden kann (BGer 2C\_191/2019 vom 11. Juni 2019 E. 3.3.3). Der Weg entlang der Z-Strasse verläuft

fast durchgehend auf einem Gehweg und von der Z-Strasse mit wenig Verkehr und tiefem Geschwindigkeitsregime geht keine unzumutbare Gefahr aus. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ist die Kreuzung der Z- und V-Strasse übersichtlich und mittels rot aufgemalter Strassenmarkierungen von Weitem erkennbar. Auch wenn die erforderliche Querung der V-Strasse ohne Fussgängerstreifen oder Mittelinsel erfolgen muss und von den Beschwerdeführern 2 und 3 sowie der Beschwerdeführerin 4 eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordert, ist nicht von einer damit verbundenen Gefährlichkeit auszugehen, welche ihnen nicht mehr zuzumuten wäre (vgl. auch VGer ZH VB.2015.00551 vom 11. November 2015 E. 3.5.4).

**4.5.** Anspruchsvoll ist hingegen die Nutzung des kombinierten Fuss- und Fahrradwegs, da er in beide Richtungen befahren wird, nur als Fahrrad- und nicht auch als Fussweg markiert ist sowie relativ schmal und teilweise hoch frequentiert ist. Diese Problematik ist offenbar auch der Gemeinde F bekannt, plant sie doch eine Aufwertung der Ortsdurchfahrt mit Verbreiterung des Fuss- und Fahrradwegs von 2 auf 3.6 Meter. Das hohe Fahrradaufkommen in F ist primär auf Fahrradtouristen zurückzuführen, weshalb anzunehmen ist, dass zu den hier relevanten Zeiten (direkt vor Schulbeginn und direkt nach Schulschluss) in der Regel ein geringeres Fahrradaufkommen herrscht als an Wochenenden oder in den Schulferien. Dieser Eindruck bestätigte sich auch anlässlich des Augenscheins vom 4. Mai 2022 während der Mittagszeit. Die Kreuzung von Fussgängern und Fahrradfahrern bleibt bei gegenüber Kindern zu erwartender Rücksichtnahme zumindest bei angepasster Geschwindigkeit möglich. So sieht auch die BFU Mischverkehrsflächen nur auf Ausserortsstrecken als grundsätzlich ungeeignet für Kinder an. Die Aussage der Beschwerdeführer, auf dem Fuss- und Fahrradweg entstünden "immer wieder" gefährliche Situationen, blieb unsubstantiiert und der einzig konkret bezeichnete Vorfall zwischen einem Kind und einem Fahrradfahrer liegt drei Jahre zurück. Der Abschnitt ist sicherlich nicht gänzlich ungefährlich und erfordert eine erhöhte Konzentration über eine Strecke von 250 Metern, ist den Beschwerdeführern 2 und 3 sowie der Beschwerdeführerin 4 aber noch zumutbar. Alternativ böte sich überdies die Schulwegvariante via B- und C-Strasse an, da diesfalls der Z-Strasse nur noch ein kurzes Stück gefolgt werden müsste und sich der Schulweg nicht wesentlich verlängern würde.

**4.6.** Der umstrittene Schulweg weist nach dem Gesagten hinsichtlich der Gefährlichkeit keine unzumutbaren Passagen auf und ist den Beschwerdeführern 2 und 3 sowie der Beschwerdeführerin 4 auch unter diesem Aspekt zumutbar. Nicht vertieft zu werden braucht die Frage, ob dieser anspruchsvolle Schulweg auch Kindergartenkindern wie dem Beschwerdeführer 1 zumutbar ist.

5. Die Beschwerde erweist sich somit als teilweise begründet, zumal der Schulweg Kindergartenkindern wie dem Beschwerdeführer 1 aufgrund dessen Länge und der kurzen Dauer der Mittagspause nicht mehr zumutbar ist. Hingegen ist die Zumutbarkeit des Schulwegs für Primarschulkinder wie die Beschwerdeführer 2 und 3 sowie die Beschwerdeführerin 4 hinsichtlich der Länge, der Dauer der Mittagspause und der Gefährlichkeit des Wegs zu bejahen.

6. Kann einem Kind der Schulweg nicht zugemutet werden, 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). Da die Schaffhauser Gesetzgebung bezüglich der Frage, auf welche Weise bei unzumutbaren Schulwegen Abhilfe zu schaffen ist, keine Regelung enthält (Art. 82 SchulG, welcher die Kostenübernahme der Fahrtkosten bei Schulkreisen regelt, bezieht sich nur auf Orientierungs- und Sonderschulen [vgl. Art. 5 Abs. 3 SchulG]), liegt es grundsätzlich in der Gestaltungsfreiheit der Gemeinde, sich für eine ihr zweckmässig erscheinende Lösung zu entscheiden (Art. 50 Abs. 1 BV; Art. 105 KV; BGer 2P.34/1993 vom 28. Januar 1994 E. 5f, ZBI 95/1994 S. 306). Der Beförderungspflicht kann sie etwa dadurch genügen, dass sie einen Schulbus- oder Schultaxidienst einrichtet. Es steht ihr aber auch zu, die Erziehungsberechtigten zur Besorgung des Schultransports ihrer Kinder heranzuziehen, soweit ihnen der Transport möglich und zumutbar ist und die Kosten erstattet werden. 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 und das Vorhandensein von gemeindeeigenen Fahrzeugen oder lokalen Taxi- oder Transportbetrieben (BGE 140 I 153 E. 2.3.3 S. 157). Als mögliche Alternative zu einem mittäglichen Hin- und Rücktransport kommt der Besuch eines Mittagstischs in Frage. Die Garantie der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts setzt voraus, dass der den Eltern verbleibende Kostenbeitrag an den Mittagstisch die zu Hause anfallenden Verpflegungskosten (Fr. 2.50 bis zum 6. Altersjahr; Fr. 5.– ab dem 6. Altersjahr) grundsätzlich nicht überschreitet. Die gewählte Lösung muss 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 und 5.2).

**7.** Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und der angefochtene Beschluss des Regierungsrats vom 18. Januar 2022 ist betreffend den Beschwerdeführer 1 aufzuheben. Aufgrund des der Gemeinde zustehenden erheblichen Gestaltungsspielraums ist nicht reformatorisch zu entscheiden (vgl. Daniel Sutter, Kommentar VRG SH, Art. 47 VRG N. 9, S. 382 f. mit Hinweisen), sondern die Sache ist an die Gemeinde F zurückzuweisen, damit diese bezüglich des Schulwegs des Beschwerdeführers 1 unverzüglich Massnahmen im Sinn der Erwägungen trifft. Anzumerken bleibt, dass die Gemeinde an die Rechtsauffassung des Obergerichts gebunden ist (OGE 60/2016/46 vom 29. Mai 2018 E. 6 mit Hinweisen, Amtsbericht 2018, S. 118 f.) und es sich folglich anbietet, bei der künftigen Schulwegplanung allgemein davon auszugehen, dass für Kindergartenkinder des vorliegend relevanten Quartiers eine besondere Lösung gefunden werden muss.

**8.** Zu regeln bleiben die Kosten- und Entschädigungsfolgen. Sind am Prozess wie vorliegend mehrere Personen als Hauptparteien beteiligt, so bestimmt das Gericht ihren Anteil an den Prozesskosten (Art. 48 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 106 Abs. 3 ZPO). Mit Bezug auf den Beschwerdeführer 1 ist angesichts der Rückweisung von einem Obsiegen auszugehen (vgl. Basil Hotz, Kommentar VRG SH, Art. 48 VRG N. 5, S. 386 mit Hinweisen), betreffend die Beschwerdeführer 2 und 3 sowie die Beschwerdeführerin 4 wird die Beschwerde indes abgewiesen und der angefochtene Rekursentscheid bestätigt.

**8.1.** Angesichts des teilweisen Obsiegens der Beschwerdeführer und in Berücksichtigung der festgestellten Gehörsverletzung (vgl. vorne E. 2.1) ist auf die Erhebung von Kosten für das Rekursverfahren zu verzichten (Art. 27 Abs. 1 VRG; vgl. dazu Beat Keller, Kommentar VRG SH, Art. 27 VRG N. 6, S. 254 f. mit Hinweisen). Den Beschwerdeführern ist der für das Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– zurückzuerstatten. Eine Parteientschädigung ist für das Rekursverfahren nicht zuzusprechen (Art. 28 VRG).

**8.2.** Die Kosten des Beschwerdeverfahrens wären grundsätzlich ausgangsgemäss im Umfang von je einem Viertel den Beschwerdeführern 2 und 3 sowie der Beschwerdeführerin 4 aufzuerlegen. Das Gericht kann von den Verteilungsgrundsätzen jedoch abweichen und die Prozesskosten nach Ermessen verteilen, wenn besondere Umstände vorliegen, die eine Verteilung nach dem Ausgang des Verfahrens als unbillig erscheinen lassen (Art. 48 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 107 Abs. 1 lit. f ZPO). Da die Beschwerde in Bezug auf Kindergartenkinder grundsätzlich gutgeheissen wird und die Beschwerdeführerin 4 während fast der gesamten Dauer des Verfahrens den Kindergarten besuchte, sind ihr aus Billigkeitsgründen keine

Prozesskosten aufzuerlegen. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.– sind somit im Umfang von je Fr. 500.– den Beschwerdeführern 2 und 3 aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– zu verrechnen. Der verbleibende Betrag von Fr. 1'000.– ist den Beschwerdeführern zurückzuerstatten. Im Umfang von Fr. 1'000.– ist die Staatsgebühr der Gemeinde F aufzuerlegen. Diese ist überdies zu verpflichten, den Beschwerdeführer 1 und aus den soeben erwähnten Billigkeitsgründen auch die Beschwerdeführerin 4 für das Beschwerdeverfahren mit insgesamt Fr. 3'667.40 (inkl. Barauslagen und MwSt.) zu entschädigen, zumal der von der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführer mit Honorarnote vom 18. Juli 2022 für das Beschwerdeverfahren geltend gemachte Betrag von gesamthaft Fr. 7'334.80 angesichts der Komplexität der Sache, der Teilnahme der Rechtsvertreterin am Augenschein und des Aktenumfangs als angemessen erscheint (vgl. Art. 48 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 86 Abs. 1 und 2 JG sowie Art. 106 Abs. 2 ZPO; Basil Hotz, Kommentar VRG SH, Art. 48 VRG N. 10, S. 388).