

## Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartementes vom 29. Januar 2004 i. S. Schülertransport (Auszüge)

---

Schülertransport. Verwaltungsbeschwerde von X. und 24 Mitunterzeichnenden gegen den Entscheid des Gemeinderats Horw betreffend Neuregelung der Abgaben von Schülerabonnements ab Schuljahr 2003/2004

### Aus dem Sachverhalt

1. Der Gemeinderat Horw hat am 30. Juni 2003 die Abgabe von Schülerabonnements ab dem Schuljahr 2003/2004 neu geregelt. Die Schülerabonnements werden künftig nicht mehr kostenlos oder zu reduziertem Preis abgegeben. Für die berechtigten Lernenden des Kindergartens, der 1. - 3. Klasse und der 1. - 4. Kleinklasse wird auf den Junioren-Passepartout (Fr. 450.–) ein Gemeindebeitrag von Fr. 200.– ausgerichtet. Alle übrigen Lernenden sind nicht mehr beitragsberechtigt.
2. Gegen diesen Entscheid erhoben X. und vierundzwanzig weitere Familien aus dem Gebiet Stutz/Langensand Verwaltungsbeschwerde. Sie beantragten sinngemäss, der Entscheid des Gemeinderats Horw sei aufzuheben, und der Transport der Schulkinder aus dem Gebiet Stutz/Langensand sei durch die Gemeinde kostenlos zu organisieren. Als Begründung führten sie an, der Schulweg sei den Kindern (1. - 6. Klasse) aufgrund der Distanz und der Gefährlichkeit weder zu Fuss noch mit dem Fahrrad zuzumuten.

### Aus den Erwägungen

2. Die Organisation des Schülertransports fällt in die Kompetenz der Gemeinden. Diese Gemeindeautonomie wird jedoch durch den verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltlichen und genügenden Volksschulunterricht, den die Kantone an öffentlichen Schulen zu garantieren haben, beschnitten (Art. 62 und 19 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 [BV; in Kraft seit 1. Januar 2000] bzw. Art. 27 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 [aBV]). Die Kantone ihrerseits verpflichten durch die Gesetzgebung regelmässig die Gemeinden, öffentliche Schulen zu führen und deren Besuch unentgeltlich zu ermöglichen. Im Kanton Luzern wurde diese Verpflichtung auf die ganze Volksschule sowie den Kindergarten ausgedehnt (§§ 29, 30 und 60 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999; [VBG]). In ständiger Rechtsprechung des Bundesrates ist aus Art. 27 aBV abgeleitet worden, die Kantone hätten auch dafür zu sorgen, dass der Besuch der Volksschule ohne unzumutbaren Aufwand für den Schulweg erfolgen könne. Lernende 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 Schulbesuchs bedeutet. Die aus Art. 27 aBV entwickelte Rechtsprechung gilt unter der Herrschaft der neuen Bun-

desverfassung uneingeschränkt fort (vgl. BGer 14.5.2001 i.S. A.Z. nicht amtl. publiziert [2P. 246/2000], Erw. 2). Ist der Schulweg für die Lernenden allzu weit, zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden, haben die Kantone und Gemeinden Abhilfe zu schaffen. Ein unzumutbarer Weg verletzt das je nach Schulstufe vom Bund oder vom Kanton garantierte Recht auf Ausbildung, darüber hinaus die Chancengleichheit und die Rechtsgleichheit (vgl. dazu VPB 2000 (64) Nr. 56 E. 4; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 1. Auflage 1979, S. 179 f und 2. Auflage 2003, S. 225). Gemäss § 36 Abs. 1 VBG haben im Kanton Luzern die Gemeinden den Transport der Lernenden zu regeln. Dies bedeutet, dass die Gemeinden grundsätzlich für die Organisation und Finanzierung des Schülertransports verantwortlich sind (vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 21. November 1997 zum Gesetz über die Volksschulbildung, S. 45). Abgeleitet aus Art. 27 Abs. 2 aBV resp. Art. 19 BV hat daher die Gemeinde - bei Unzumutbarkeit des Schulwegs - die Kosten für den Transport zu übernehmen. Die Eltern müssen sich an den Kosten für den Transport nicht beteiligen (vgl. Marco Borghi, in Kommentar aBV, 1988, Art. 27 N 53, 55, 58 und 61; Herbert Plotke, a.a.O., 2. Auflage 2003 S. 235 f).

3. Nachfolgend gilt es einerseits zu klären, ob den betroffenen Kindern der Schulweg zugemutet werden kann und andererseits wer - im Falle der Unzumutbarkeit - für die Transportkosten aufkommen muss. Von der Vorinstanz unbestritten und aus den Akten klar ersichtlich ist, dass der Schulweg für diejenigen Lernenden aus dem Gebiet Stutz/Langensand, welche die 1. - 4. Kleinklasse im Schulhaus Spitz besuchen, wegen der Länge des Schulwegs unzumutbar ist. Die folgenden Erwägungen können sich darum auf die Zumutbarkeit des Schulwegs zum Schulhaus Mattli, Kastanienbaum, beschränken.

3.1 Die Zumutbarkeit eines Schulwegs beurteilt sich im Wesentlichen nach der Person des Schülers, der Art des Schulwegs und der Gefährlichkeit des Wegs. Das Alter und die psychischen und intellektuellen Fähigkeiten eines Kindes sind massgebend für die Beurteilung, ob der Schulweg zumutbar ist oder nicht. Wann ein Schulweg als gefährlich gilt, lässt sich nicht generell sagen. Neben den subjektiven Empfindungen spielen vor allem auch die örtlichen Verhältnisse eine entscheidende Rolle. Es gibt jedoch anerkannte Indizien für die Gefährlichkeit eines Weges; so gelten Strassen ohne Trottoirs, vor allem, wenn es sich um enge Durchgangsstrassen mit grösserem Verkehrsaufkommen, mit Lastwagenverkehr oder mit unübersichtlichen Kurven handelt, als gefährlich (Herbert Plotke, a.a.O., Auflage 2003, S. 226).

3.3 Die Vorinstanz anerkennt, dass der Schulweg von den betroffenen Kindern aufgrund der Distanz nicht zu Fuss zurückgelegt werden kann. Für ältere Primarschüler sei der Schulweg mit dem Fahrrad jedoch machbar. Es gehe darum zu beurteilen, ob ein bestimmter Schulweg in Anbetracht der heutigen Verkehrssituation als gefährlich zu bezeichnen sei. Ab Langensand stehe den Schulkindern neben der Strecke St. Niklausenstrasse/Kreuzmattstrasse auch die Strecke via Mättiwilstrasse/Kastanienbaumstrasse als Schulweg zur Verfügung. Diese Strecke sei mit Trottoiren oder Fusswegen ausgebaut. Aus der Rechtsprechung des Bundesrates zu Art. 27 aBV ergebe sich, dass der Schulweg für die Kinder keine unzumutbare Erschwerung des Schulbesuchs bedeuten dürfe. Die Beurteilung der Zumutbarkeit bedürfe daher einer differenzierten Betrachtungsweise. Ab dem 4. Primarschuljahr stelle der Schulweg keine besondere Gefahr mehr dar und sei daher zumutbar.

3.4 Die Kantonspolizei Luzern äussert sich im Amtsbericht zu den vier betroffenen Strassen wie folgt: Die Stutzstrasse werde vom Verkehr am stärksten frequentiert. Trotz Trottoir und Radstreifen bestehe ein Gefahrenpotenzial für Schulkinder. Die Distanz zum Schulhaus Mattli sei zudem gross. Die Mättiwilstrasse habe ein Trottoir/Weg. Dieser Weg werde aber von den Schulkindern wenig benutzt, da er zu steil und zu eng sei und eine Zusatzbelastung darstelle. Die St. Niklausenstrasse werde als gefährlich qualifiziert, weil Trottoirs nur punktuell vorhanden seien. Sie sei kurvig, schmal und unübersichtlich. Die Kastanienbaumstrasse stelle schulwegtechnisch keine Probleme dar. Grundsätzlich rät die Kantonspolizei aus verkehrstechnischen und entwicklungspsychologischen Überlegungen von der Benützung des Fahrtra-

des bei Kindergartenkindern und 1. - 3. KlässlerInnen ab. Die Stutzstrasse und die Mättiwilstrasse zu Fuss zu bewältigen sei Schulkindern dieser Alterstufe nicht zuzumuten. Von der St. Niklausenstrasse her könnte den Kindern der Schulweg distanzmässig zu Fuss zugemutet werden. Die Strasse sei jedoch gefährlich. Ein Bustransport wäre wünschenswert. Den Schulkindern der 4. - 6. Klasse sei die Bewältigung der Stutzstrasse und der Mättiwilstrasse zu Fuss nicht zumutbar, mit dem Fahrrad höchstens nach Absolvierung des Fahrradtests am Ende der 5. Klasse. Aufgrund der grossen Distanz und des Verkehrsaufkommens sei die Busvariante auch hier wünschenswert. Die St. Niklausenstrasse sei für die älteren Kinder - trotz vorhandenen Gefahrenpotenzials - zu Fuss und mit dem Fahrrad zumutbar. Allerdings wären eine optimale Vorbereitung und gelegentliche Kontrollen wichtig.

3.5 Die betroffenen Kinder aus dem Gebiet Stutz/Langensand haben grundsätzlich die Möglichkeit, zwischen zwei verschiedenen Schulwegen zu wählen. Sie können entweder von der Stutzstrasse via Mättiwilstrasse und Kastanienbaumstrasse oder von der Stutzstrasse via St. Niklausenstrasse und Kreuzmattstrasse zum Schulhaus Mattli gelangen. Die Distanz zwischen Wohnort und Schulhaus beträgt 1,6 km bis 3 km. Nach durchgeführtem Augenschein können die Ausführungen zur Schulwegbeurteilung im Amtsbericht der Kantonspolizei grundsätzlich bestätigt werden. (...) Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass das Verhalten von Kindern im Strassenverkehr nicht voraussehbar ist. Oft reagieren sie unberechenbar und spontan. Im heutigen Strassenverkehr wird jedoch ein hohes Mass an Konzentration und Aufmerksamkeit gefordert. Kinder sind, vor allem wenn sie in Gruppen unterwegs sind, abgelenkt und nicht in der Lage, Gefahren zu erkennen oder richtig einzuschätzen. Das vorausschauende Gefahrenbewusstsein bildet sich erst ab ca. acht Jahren und erst ab ca. elf Jahren können die Kinder die Gefahren des Strassenverkehrs gut einschätzen und entsprechend reagieren (vgl. Schweizerische Beratungsstelle für Unfallverhütung, bfu, Safety Tool, Unterrichtsblätter zur Sicherheitsförderung an Schulen).

3.6 Die Beschwerdeführer und auch die Vorinstanz sind sich einig, dass den jüngeren Kindern (1. - 3. Klasse) die Bewältigung des Schulwegs weder zu Fuss noch mit dem Fahrrad zugemutet werden kann. Es bleibt zu klären, ob den Kindern der 4. - 6. Klasse der Schulweg zuzumuten ist. Gemäss kantonaler Praxis gilt ein Schulweg von bis zu 1,6 km für Kinder ab der 4. Klasse in Bezug auf die Länge grundsätzlich als zumutbar (vgl. Entscheid des BKD vom 25. September 2000, i.S. A.; vgl. auch VPB 64.1). Die Mättiwilstrasse verfügt einseitig über ein Trottoir/Weg und bietet für Kinder ab der 4. Klasse zu Fuss keine besonderen Schwierigkeiten. Wohnen sie nicht weiter als 1,6 km vom Schulhaus Mattli entfernt und können sie via Mättiwilstrasse/Kastanienbaumstrasse zum Schulhaus Mattli gelangen, ist ihnen der Schulweg in Bezug auf die Länge und die Gefährlichkeit daher zuzumuten.

24 von 25 Beschwerdeführern wohnen jedoch zwischen 1,7 km und 3 km vom Schulhaus Mattli entfernt. Aufgrund der Distanz und der Gefährlichkeit des Weges (v.a. Stutzstrasse) kann in diesen Fällen der Schulweg auch den älteren Kindern zu Fuss nicht zugemutet werden. Es stellt sich die Frage, ob sie den Weg mit dem Fahrrad zurücklegen können. Die Studien der bfu (vgl. oben Ziffer 3.5) bestätigen die Ausführungen der Kantonspolizei, wonach den älteren Kindern die Bewältigung des Schulwegs mit dem Fahrrad erst nach Absolvierung des Fahrradtests am Ende der 5. Klasse zuzumuten ist. Die Strecke Stutzstrasse/Mättiwilstrasse ist für Fahrradfahrer aller Altersstufen - auch für Erwachsene - als gefährlich einzustufen. Da Radstreifen und Trottoir nur einseitig angelegt sind, müssten die Kinder rund die Hälfte des Hin- und Rückwegs auf der Strasse zurücklegen. Zu den Zeiten, wenn die Kinder auf dem Schulweg sind, werden diese Strassen von Autos und Bussen rege befahren. Das Kreuzen von Bussen, Autos und Fahrrädern ist praktisch unmöglich und gefährlich. Der Schulweg via St. Niklausenstrasse ist (...) ebenfalls als gefährlich einzustufen. Bei den Lernenden der 6. Klasse kann nach Absolvierung des Fahrradtests davon ausgegangen werden, dass das Gefahrenbewusstsein und ihre Verkehrsgewandtheit grundsätzlich in einem ausreichenden Masse vorhanden sind. Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheint der fragliche Schulweg aber auch für diese Kinder wegen der Gefährlichkeit einzelner Abschnitte nicht als zumutbar.

4. Nachfolgend bleibt zu klären, wer bei Unzumutbarkeit des Schulwegs für die Kosten der Schülertransporte aufzukommen hat.

4.3 Ist der Weg zur Schule allzu weit, zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden, so haben die Gemeinden gestützt auf § 36 VBG und Art. 19 und 62 BV Abhilfe zu schaffen. Massnahmen wie die Organisation eines Busses oder der Besuch einer näher gelegenen Schule dürfen die Eltern nichts kosten (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Bern vom 11.11.2002, Nr. 21373U, E. 3c. und die darin zitierten Entscheide). Die Gemeinde hat den Transport zu organisieren und auch die anfallenden Kosten zu übernehmen. Die Eltern müssen sich an den Kosten nicht beteiligen (Marco Borghi, in Kommentar zu aBV 1988, Art. 27 N 53, 55, 58 und 61; Plotke a.a.O. 2003, S. 235).

4.4 Die organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten eines Schulträgers würden rasch überschritten, wenn jedes Kind, dem der Schulweg nicht zugemutet werden kann, Anspruch auf einen gemeindeeigenen Schülertransport hätte. Da im vorliegenden Fall viele Schulkinder betroffen sind, steht der Transport durch die Eltern gegen entsprechende Entschädigung nicht zur Diskussion. Ganz allgemein gilt es jedoch festzuhalten, dass Schülertransport nicht Transport bis vor die Haustüre bedeutet. Es genügt, ihn so auszugestalten, dass der Weg auf ein zumutbares Mass reduziert und die Gefahren eliminiert werden. Steht ein öffentliches Transportmittel zur Verfügung, so genügt es, wenn die Gemeinde die entsprechenden Billettkosten übernimmt und sich gegebenenfalls für einen Fahrplan einsetzt, der auf die Unterrichtszeiten Rücksicht nimmt. Ein eigentlicher Schulbusbetrieb ist dort gerechtfertigt, wo eine grössere Zahl von Schulkindern den Schulbus benützt. Ob die Gemeinde jedoch einen gemeindeeigenen Schülertransport anbietet oder die Zusammenarbeit mit öffentlichen Busunternehmen vorzieht, ist ihr freigestellt. Die Kürzung des Budgets für den Schultransport von Fr. 30'000.– auf Fr. 15'000.– bildet keine Rechtsgrundlage für eine Übernahme der Transportkosten durch die Eltern. Nach Lehre und Praxis ist das Budget ein Akt der Verwaltungskontrolle. Im Verhältnis des Gemeinwesens zu Dritten erzeugt es keine Rechtswirkungen; es schafft keine Rechte zu ihren Gunsten und keine Pflichten zu ihren Lasten (vgl. LGVE 1975 Nr. 22 E. 4). Die Budgetkürzung für den Schultransport darf nicht zu Lasten der betroffenen Schulkinder gehen. Auch wenn die Gemeinde keinen Einfluss mehr auf die Preisgestaltung der öffentlichen Busabonnemente hat, und die ÖVL nur noch den Junioren-Passepartout für Fr. 450.– anbietet, bleibt sie verpflichtet, bei unzumutbarem Schulweg den Transport der Schulkinder zu regeln und zu finanzieren. Noch einmal ist ausdrücklich festzuhalten, dass die Eltern sich nicht an den Kosten für den Transport beteiligen müssen.

4.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im konkreten Fall den Kindern der 1. - 3. Klasse der Schulweg weder zu Fuss noch mit dem Fahrrad zuzumuten ist. Beträgt die Distanz zum Schulhaus nicht mehr als 1,6 km, ist den Kindern ab der 4. Klasse der Schulweg via Mättwilstrasse/Kastanienbaumstrasse zuzumuten. Beträgt die Distanz zum Schulhaus mehr als 1,6 km, ist den Kindern der 4. - 6. Klasse der Schulweg im konkreten Fall wegen der Länge und der Gefährlichkeit weder zu Fuss noch mit dem Fahrrad zumutbar.

Bei unzumutbarem Schulweg hat die Gemeinde den Transport zu organisieren und die anfallenden Kosten zu übernehmen. Die im angefochtenen Entscheid vorgesehene Lösung genügt nicht. Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Vorinstanz hat den Sachverhalt im Sinne der Erwägungen neu zu beurteilen.

Bildungs- und Kulturdepartement  
29. Januar 2004