

II. Schulrecht

31 Transportkostenersatz für unzumutbaren Schulweg

- Die Unterscheidung zwischen auswärtigen Schülern und Schülern der eigenen Schulgemeinde für die Zusprennung von Transportkostenersatz bei einem unzumutbaren Schulweg widerspricht dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebot.

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 4. Juli 2000 in Sachen R.G. gegen Einwohnergemeinde Baden.

Aus den Erwägungen

6. a) Die Kläger berufen sich in der Klage sinngemäss auf die Verletzung der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung. Sie machen dies einerseits im Zusammenhang mit Transportkostenbeiträgen geltend, welche die Nachbargemeinde Birnenstorf den Schülern gewährt, die in Baden die Schule besuchen, und andererseits mit der Begründung, das Kriterium der "Auswärtigkeit" gemäss § 53 Abs. 4 SchulG verletze das Gleichbehandlungsgebot, indem Schüler mit einem unangemessenen Schulweg und unterschiedlichem Wohn- und Schulort gegenüber Schülern mit einem ebensolchen Schulweg aber identischem Wohn- und Schulort ohne sachlichen Grund benachteiligt würden.

Die Beklagte stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass die kantonale Auslegung des Begriffs "auswärtig" vor dem Gebot der Rechtsgleichheit standhalte, weil zwischen dem Sachverhalt, bei dem Schul- und Wohnort in derselben Gemeinde liegen und dem Sachverhalt, bei dem diese in verschiedenen Gemeinden liegen, ein rechtlich relevanter Unterschied bestehe; zudem könne der Wohnsitz in

Abwägung aller Vor- und Nachteile, wozu auch die Schulweglänge gehöre, von den Eltern frei gewählt werden.

b) Die Gerichte sind gemäss § 95 Abs. 2 KV zur inzidenten Normenkontrolle verpflichtet. Im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren ist das Verwaltungsgericht gemäss § 67 VRPG in Verbindung mit § 76 Abs. 1 ZPO von Amtes wegen gehalten, Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungsrecht widersprechen (vgl. Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 - 72 VRPG, Zürich 1998, § 56 N 6 mit Hinweisen). Dies gilt auch für kantonale Gesetze (AGVE 1987, S. 273 mit Hinweisen). Wird bei dieser Überprüfung ein Konflikt der geprüften Norm mit einer massgeblichen höheren Norm, mithin Unvereinbarkeit oder Kollision im weiten Sinne dieses Wortes festgestellt, ist die Anwendung dieser Bestimmung zu unterlassen. Das Gericht hebt die mangelhafte Norm nicht förmlich auf oder stellt die Nichtigkeit fest, sondern erklärt in der Begründung seines Urteils die Norm als unbeachtlich oder unanwendbar (Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, § 95 N 21).

c) aa) Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (BGE 114 Ia 2 f. mit Hinweisen). Das Bundesgericht übt eine

gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassungen wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 123 I 7 f.; 121 I 104 je mit Hinweisen).

Unbegründet ist die Rüge der Kläger, die Rechtsgleichheit sei verletzt, weil die Nachbargemeinde Birmenstorf den Schülern und Schülerinnen, die auf ihrem Gemeindegebiet wohnen und die Schule in Baden besuchen, Transportkostenbeiträge gewährt. Die Rechtsgleichheit bezieht sich nur auf den Zuständigkeitsbereich derselben Behörde (BGE 121 I 51). Aus der kommunalen Trägerschaft des obligatorischen Volksschulunterrichtes (§ 29 Abs. 1 KV und § 52 SchulG) ergibt sich, dass die Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich auch unterschiedliche Regelungen für die Erleichterung des auswärtigen Schulbesuches gemäss § 53 Abs. 4 SchulG treffen können. Wenn einige Gemeinden Transportkostenbeiträge an Schüler, die innerhalb des Gemeindegebietes die Schule besuchen, leisten, während andere darauf verzichten, kann darin keine Verletzung der Rechtsgleichheit liegen. Abgesehen davon leistet die Gemeinde Birmenstorf nach den Akten selbst für die Schüler, welche in Müslen wohnen, nur Transportkostenbeiträge für den auswärtigen Schulbesuch in der Gemeinde Baden.

d) Das Verwaltungsgericht hat in AGVE 1986, S. 147 offen gelassen, ob einem Schüler entgegen dem Wortlaut des Schulgesetzes ein Anspruch auf Transportkostenersatz zusteht, wenn er innerhalb seiner Wohnortsgemeinde einen überdurchschnittlich langen Schulweg hat. Diese Frage ist, nachdem im vorliegenden Fall die übrigen Anspruchskriterien der "Notwendigkeit" gemäss § 53 Abs. 4 lit. c SchulG erfüllt sind, zu entscheiden.

e) aa) Unter dem Rechtsgleichheitsgebot ist abzuklären, ob die von § 53 Abs. 1 in Verbindung mit § 53 Abs. 4 lit. c SchulG getroffene Abgrenzung der auswärtigen Schulbesuche von den Schülern, welche einen unzumutbaren Schulweg in der eigenen Gemeinde

haben, hinsichtlich seiner Wertungen folgerichtig und in sich widerspruchslös und damit systemgerecht ist. Ein Gesetz, das den Adressaten weiter oder enger zieht, der mehr oder weniger Fälle erfasst oder andere Rechtsfolgen eintreten lässt, als sein Zweck es erfordert, trifft Unterscheidungen, für die sich kein vernünftiger Grund aus der zu normierenden Materie ergibt (vgl. Georg Müller, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [Kommentar aBV], Stand Mai 1995, Art. 4 N 31 mit Hinweisen). Der allgemeine Gleichheitssatz fordert, dass bei jeder Ungleichbehandlung sachlich begründet wird, inwiefern mit Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung sind, eine Differenzierung gerechtfertigt erscheint (Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 397). Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen.

bb) Die von § 53 Abs. 4 SchulG anvisierte Chancengleichheit steht aber auch in einem Zusammenhang mit der Vorschrift, dass der Unterricht an öffentlichen Schulen für Kantonseinwohner unentgeltlich ist (§ 34 Abs. 1 KV und § 3 Abs. 3 SchulG) sowie der Pflicht der Gemeinde, den Schulbesuch unentgeltlich zu ermöglichen. Dieser Zusammenhang kommt auch in der systematischen Einordnung der Bestimmung im Schulgesetz zum Ausdruck. Gemäss § 52 Abs. 1 SchulG sind die Gemeinden verpflichtet, die Kindergärten und die Volksschule selber zu führen (bzw. sich an einer Kreisschule zu beteiligen); führt eine Gemeinde den betreffenden Schultyp oder die Schulstufe nicht, hat sie die Schulgelder für den auswärtigen Schulbesuch der schulpflichtigen Kinder, welche in ihrer Gemeinde Wohnsitz oder Aufenthalt haben, zu übernehmen. Zusätzlich sind gemäss § 34 Abs. 1 und Abs. 3 KV von den Schulträgern Ausgleichsmassnahmen zu gewähren, wenn ausserordentlichen Situationen beim Besuch von öffentlichen Schulen Sonderheiten herbeiführen

ren, welche den Eltern unverhältnismässige Zusatzkosten aufbürden würden (vgl. Kurt Eichenberger, a.a.O., § 34 N 4). Die Rechtsprechung des Bundesrates zu Art. 27 Abs. 2 aBV (neu Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV) verlangt gestützt auf den Grundsatz der Unentgeltlichkeit, dass die Gemeinden den Schülern, die einen übermässig langen Schulweg zurückzulegen haben, die Kosten eines Busdienstes ersetzen müssen (vgl. Marco Borghi, Kommentar aBV, Stand Juni 1988, Art. 27 N 58 und N 61; weitere Beispiele in: VPB 25-10). Der Regelung im Schulgesetz liegt der Gedanke zu Grunde, dass der Zugang zur Schule allen Teilen der Bevölkerung unter (möglichst) gleichen Bedingungen möglich sein soll.

cc) Die Unterscheidung zwischen auswärtigen Schülern und Schülern der eigenen Schulgemeinde ist beim Transportkostenersatz gemäss § 53 Abs. 4 lit. c SchulG insofern sachlich begründet, wenn davon ausgegangen werden kann, dass in den aargauischen Gemeinden die Schüler in der Regel die öffentlichen Schulen der Wohngemeinde ohne übermässig langen Schulweg erreichen können. Dies ist indes nicht immer und immer weniger der Fall. Die Differenzierung in § 53 Abs. 4 SchulG beruht zudem auf einem kommunal geprägten Verständnis der Chancengleichheit. Die ausgleichenden Massnahmen werden in den Zusammenhang mit der Pflicht zum auswärtigen Schulbesuch gebracht, weil eine Wohngemeinde die Schulstufe nicht führt und Schüler und Schülerinnen deshalb gezwungen sind, in einer anderen Gemeinde die Schulen zu besuchen. Die Schüler und Schülerinnen, denen ein Schulbesuch in der Wohngemeinde möglich ist, benötigen nach diesem Verständnis keinen Ausgleich, auch wenn sie einen langen Schulweg bewältigen müssen. Für diese Betrachtungsweise spricht die systematische Einordnung der Regelung im Schulgesetz.

Unter dem Rechtsgleichheitsgebot steht indessen ein anderer Aspekt im Vordergrund: Nach der Praxis und der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts begründet § 53 Abs. 4 SchulG einen direkten Anspruch der Schüler auf Transportkostenersatz, wenn sie einen

unzumutbaren Schulweg für den auswärtigen Schulbesuch haben. Zu prüfen ist daher, ob der *Ausschluss* vom gesetzlichen Transportkostenersatz der Schüler, die einen - nach dieser Praxis und Rechtsprechung - langen und unzumutbaren Schulweg haben, indessen nicht "auswärts" zur Schule gehen, sachlich begründet und mit dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar ist. Das Kriterium für den Zugang zum Transportkostenersatz bildet in solchen Fällen nur die Grenze der politischen Gemeinde. Auch diesen Schülerinnen und Schüler entstehen zusätzliche Kosten für Transport, gegebenenfalls für die Mittagsverpflegung. Zu den finanziellen Mehraufwendungen kommt der zusätzliche Zeitaufwand. Die Benachteiligung ist in tatsächlicher Hinsicht identisch; die Schüler und Schülerinnen, welche auswärts in die Schule gehen, erleiden aus der politischen Verschiedenheit ihres Schulorts keinerlei zusätzliche Nachteile. Mit einem zeitgemässen Verständnis der Chancengleichheit ist das Abgrenzungskriterium aus den dargelegten Gründen nicht vereinbar. Der Transportkostenersatz gewährt in Ergänzung zum unentgeltlichen Unterricht ausgleichende staatliche Unterstützung, wo nach dem Gesetz ungleiche Chancen auszugleichen sind. Dieser Anspruch kann den Schülern und Schülerinnen, die sämtliche übrigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, nicht deshalb verwehrt werden, weil sie an ihrem Wohnort die Schule besuchen. Der Schulbesuch in der Wohngemeinde ist gesetzliche Pflicht (§ 6 Abs. 1 SchulG); die Volksschulpflicht an den öffentlichen Schulen der Wohngemeinde entfällt nur ausnahmsweise aus wichtigen Gründen (§ 6 Abs. 2 SchulG). Der Ausschluss der Schülerinnen und Schüler mit Schulort in der Wohngemeinde vom Ersatz der Transportkosten und ihre Ungleichbehandlung gegenüber Schülerinnen und Schüler mit auswärtigem Schulort ist deshalb auch nicht systemgerecht. Bei der Schulpflicht geht der Wohnort vor, beim Schulbesuch am Wohnort wird der Anspruch auf Transportkostenersatz demgegenüber ausgeschlossen. Das Schulgesetz trifft schliesslich eine Unterscheidung, welche sich mit der Zielsetzung der Norm und mit dem Zweck der Ausgleichsmass-

nahmen nicht vereinbaren lässt. Schülerinnen und Schüler, die einen weiten, gefährlichen oder aus andern Gründen unzumutbaren Schulweg haben, sind beim Anspruch auf Transportkostenersatz gleich zu behandeln, unbeschrieben wo sich ihr Wohn- und Schulort befindet. Der Unterschied von Wohn- und Schulort hat mit der tatsächlichen Benachteiligung dieser Schüler und Schülerinnen durch den unzumutbaren Schulweg keinen sachlichen Zusammenhang. Die von § 53 Abs. 4 SchulG mit Bezug auf den Transportkostenersatz getroffene Ungleichbehandlung tatsächlich gleicher Chancenbeeinträchtigung beruht aus den dargelegten Gründen auf einer widersprüchlichen Wertung gleicher Sachverhalte. Im Ergebnis ist die Unterscheidung mit der von der Verfassung anvisierten Verwirklichung der Chancengleichheit nicht vereinbar.

Das Kriterium der "Auswärtigkeit" im Sinne von § 53 Abs. 4 Satz 1 SchulG mit der Konsequenz, dass der direkte Anspruch auf gesetzlich vorgesehene ausgleichende Massnahmen nur einem Teil der tatsächlich Betroffenen zuerkannt wird, findet in der heutigen Zeit weder in der Chancengleichheit, noch im Unterschied Wohnort/Schulort eine sachlich vertretbare Begründung. Die Anschauungen haben sich in dieser Hinsicht seit dem Erlass des Schulgesetzes (Inkrafttreten des Schulgesetzes: 1. April 1982) verändert. Auch die Rechtsordnung hat sich insofern geändert, als der auswärtige Schulbesuch nur bei Vorliegen wichtiger Gründe unentgeltlich ist (§ 6 Abs. 2 SchulG in der Fassung vom 17. März 1998), und der Gesetzgeber den Schulbesuch innerhalb der Wohngemeinde privilegiert. Eine Ungleichbehandlung der Schüler mit unzumutbarem Schulweg darf bei der Gewährung von Transportkostenersatz unter aktuellen Verhältnissen nicht zu einer Ungleichbehandlung führen (vgl. dazu auch Arthur Haefliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 64). Die "Auswärtigkeit" ist aus den dargelegten Gründen ein sachfremdes Kriterium, weil es den Anspruch auf Transportkostenersatz einzig und alleine vom Überschreiten einer Gemeindegrenze auf dem Schulweg abhängig macht. Eine solche Differen-

zierung schafft zwischen den tatsächlich und nach Massgabe ihrer Beeinträchtigung anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schüler im Ergebnis eine stossende Rechtsungleichheit.

f) Zusammenfassend verstösst die Verweigerung der Zuspreehung von Transportkostenersatz bei Schülern, die innerhalb der Gemeindegrenzen einen unzumutbaren Schulweg zu bewältigen haben, dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV. In Abweichung von § 53 Abs. 4 lit. c SchulG ist daher den Klägern ein Transportkostenersatz für den Schulbesuch der beiden Töchter A. und S. zuzusprechen, da sie einen unzumutbaren Schulweg bewältigen müssen.

III. Strassenverkehrsrecht

32 Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG; Zuständigkeit des Regierungsrates und des Bundesrates bei Teilfahrverboten.

- **§ 52 Ziff. 19 VRPG ist nicht anwendbar in jenen Fällen, in welchen einer Partei die Beschwerdebefugnis in einem Rechtmittelverfahren vor einer sachlich und funktional zuständigen Bundesbehörden fehlt.**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 4. Kammer, vom 24. August 2000 in Sachen Einwohnergemeinde B. und Mitbeteiligte gegen Entscheid des Regierungsrats.

Sachverhalt

Am 9. Juli 1996 beschloss der Gemeinderat B. aufgrund einer Petition der Einwohner eine Verkehrsbeschränkung "Verbot für Motorwagen und Motorräder ausgenommen Zubringerdienst, landwirtschaftliche Fahrzeuge und Forstwirtschaft" für die M...-strasse. Dagegen erhobene Einsprachen wiesen der Gemeinderat B. und der Regierungsrat in der Folge ab. Drei Nachbargemeinden erhoben beim Verwaltungsgericht Beschwerde und beantragten den regierungsrätlichen Entscheid und die Verkehrsanordnung aufzuheben.

Aus den Erwägungen

2. a) Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist zulässig in den Fällen, welche das Verwaltungsrechtspflegegesetz oder ein anderes Gesetz bestimmt. Durch Dekret des Grossen Rates kann die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf weitere Fälle ausgedehnt werden. Soweit der Regierungsrat Verfahrensregeln zu erlas-