

I. Kostenverteilung zwischen jur. Personen des öffentlichen Rechts

- 30 Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Regionalverkehrs.**
- **Rechtsgleichheit in der Gesetzgebung (Erw. 2)**
 - **Abweichen vom Legalitätsprinzip im Härtefall gemäss § 13 ÖVD (Einzelfallgerechtigkeit) ? (Erw. 3)**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 1. Kammer, vom 18. Mai 2000 in Sachen Einwohnergemeinde Suhr gegen Regierungsrat.

Sachverhalt

Gestützt auf ÖVG und ÖVD verfügte der Regierungsrat für die Gemeinde Suhr den zu leistenden Gemeindebeitrag an die Kosten des öffentlichen Regionalverkehrs. Die Gemeinde Suhr zweifelte nicht an der Richtigkeit der Berechnung, beantragte aber mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die Bahnfahrten ab Suhr seien zwar dreifach zu zählen, aber nur zu 50 % anzurechnen.

Aus den Erwägungen

2. a) Die Einwohnergemeinde Suhr macht geltend, die undifferenzierte Anwendung der Bestimmungen des ÖVD führe unter Berücksichtigung des Umstandes, dass rund die Hälfte der Wohnbevölkerung im Aarauer Feld Wohnsitz habe und damit aus den Bahnfahrten absolut keinen Nutzen ziehe, sowie mit Blick auf die Tatsache, dass drei Verkehrsträger dieselben und im Übrigen ungenügenden Leistungen erbrächten, zu einem für die Einwohnergemeinde Suhr stossenden Ergebnis und zu einer ungerechtfertigten Benach-

teilung gegenüber den anderen Gemeinden, insbesondere B., A. und W. Damit wird sinngemäss der Einwand erhoben, die Regelung im ÖVD wirke sich zumindest für die Einwohnergemeinde Suhr rechtsungleich aus.

b) Das Rechtsgleichheitsgebot gilt in der Schweiz seit jeher unbestritten für Rechtssetzung und Rechtsanwendung (Georg Müller, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel, Zürich, Bern 1991 [Kommentar BV], Art. 4 Rz. 30; Arthur Haefliger, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 60 f.). 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 aufgrund 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. 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. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (BGE 124 II 213; 121 I 104; 118 IV 195; Müller, Kommentar BV, a.a.O., Art. 4 Rz. 32).

c) Das Bundeseisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 in Verbindung mit der Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV) vom 18. Dezember 1995 sowie der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) vom 18. Dezember 1995 hat einen massgeblichen Einfluss auf die Gesetzgebung der Kantone im Bereich des öffentlichen Ver-

kehrs, da Lastenverschiebungen zuungunsten der Kantone vorgenommen und Subventionsvoraussetzungen normiert wurden.

- Der Kanton Aargau hat gestützt auf die bundesrechtlichen Vorgaben mit Änderung des ÖVG vom 5. März 1996 die Grundsätze der Kostenverteilung im öffentlichen Verkehr wie folgt geregelt:
- Die Gemeinden beteiligen sich an den Aufwendungen des Kantons für den Regionalverkehr - mit Ausnahme der Sonderleistung - im Umfang von bis zu einem Drittel (Gemeindeanteil, § 5 Abs. 2 ÖVG).
- Der Gemeindeanteil wird nach dem Kriterium der Verkehrsbedienung und der Einwohnerzahl unter den Gemeinden aufgeteilt (§ 5 Abs. 2 ÖVG).
- Sonderleistungen des Regionalverkehrs werden speziell geregelt (§ 5 Abs. 2 und 3 ÖVG).
- Im Agglomerationsverkehr übernimmt der Kanton einen Anteil von 20 bis 35 % der anerkannten ungedeckten Betriebskosten (§ 6 Abs. 3 ÖVG).
- Der Grosse Rat bestimmt die Höhe der Beteiligung der Gemeinde am Regionalverkehr sowie des Kantons im Agglomerationsverkehr in einem Dekret (§§ 5 Abs. 3, 6 Abs. 3 und 8 ÖVG).

(Vgl. dazu Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat betreffend das Dekret über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des Öffentlichen Verkehrs [ÖVD] vom 18. Dezember 1996 [im Folgenden: Botschaft ÖVD]).

Das ÖVG nennt als massgebliche Faktoren für die Bestimmung des Beitrags einer Gemeinde an die Kosten des Regionalverkehrs die Verkehrsbedienung sowie die Einwohnerzahl (§ 5 Abs. 2 ÖVG). Bedienungsfaktor und Einwohnerfaktor stellen die rechnerischen Grössen dar, um den Beitragssatz einer Gemeinde zu bestimmen. Der Bedienungsfaktor entspricht der Anzahl Kursabfahrten aus einer Gemeinde, bezogen auf einen festgelegten Zeitraum; gezählt wird die

Abfahrt eines Kurses aus der Gemeinde, nicht etwa die Zahl der Abfahrten von einzelnen Haltestellen. Da Zentrums Gemeinden oder Gemeinden mit Knotenfunktion in der Regel eine überdurchschnittliche Anzahl an Kursabfahrten aufweisen, von denen aber in starkem Ausmass auch andere Gemeinden profitieren, wurde bei der Konkretisierung der Vorgaben des ÖVG in § 9 Abs. 1 ÖVD ein Dämpfungsfaktor eingeführt, der gewährleisten soll, dass die steigende Anzahl an Kursabfahrten die Verteilzahl nicht linear erhöht, sondern die Belastung der Gemeinden mit steigendem Angebot degressiv verläuft (eine 10fache Erhöhung der Abfahrten erhöht den Bedienungsfaktor nicht um 10, sondern bloss um den Faktor 4; vgl. § 9 Abs. 4 ÖVD). Dasselbe gilt sinngemäss für den Einwohnerfaktor, welcher sicherstellen soll, dass die Einwohnerzahl nicht direkt als Quotient übernommen, sondern um den Faktor p gedämpft wird (§ 11 ÖVD). Die Einführung von Dämpfungsfaktoren und vor allem deren Gewichtung wurde in der Verkehrskommission gestützt auf Berechnungsvarianten des Baudepartements, Abteilung Verkehr, im Zusammenhang mit der Erarbeitung des ÖVD eingehend diskutiert (vgl. Protokoll der Verkehrskommission des Grossen Rates vom 14. Dezember 1995, S. 158 ff.); dabei war klar, dass eine Verteilregel immer zu gewissen Pauschalierungen führt und kaum je die einzig richtige sein kann (vgl. Protokoll der Verkehrskommission des Grossen Rates vom 14. Dezember 1995, S. 158, Votum Howald). Der Gesetzgeber hat sich trotzdem auf die heute gültige Fassung geeinigt in der Meinung, damit möglichst rechtsgleich legiferiert zu haben.

c) Die beiden Kenngrössen Einwohnerfaktor und Bedienungsfaktor sind grundsätzlich geeignete Kriterien, um die Beteiligung der einzelnen Gemeinden am Gemeindeanteil von 16 % der Gesamtkosten zu berechnen. Die Einwohnerzahl berücksichtigt den potenziellen Kundenkreis und ist damit Ausdruck der Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel; der Bedienungsfaktor berücksichtigt das Angebot, welches der Bevölkerung der betreffenden Gemeinde auch tatsächlich zur Verfügung steht. Im Vergleich zu Beteiligungen, die

sich an der Finanzkraft der Gemeinde orientieren (vgl. die Regelungen in den Kantonen Zürich, Luzern und Bern in Anhang 3 zu den "Vorstellungen der Abteilung Verkehr" zum Vorentwurf des Dekrets über die Beteiligung von Kanton und Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs vom 24. November 1995), hat der Kanton Aargau eine sachbezogenere und rechtsgleichere Lösung gewählt. Dabei ist unbestritten, dass einzelne Gemeinden wegen ihrer Knotenpunktfunktion oder wegen grosser Einwohnerzahl unter Umständen stärker belastet werden als angemessen. Dem hat der Gesetzgeber mit der Einführung von Dämpfungsmechanismen aber ausreichend Rechnung getragen. Gerade die Dämpfungsfaktoren führen im Fall der Einwohnergemeinde S. zu einer spürbaren Entlastung, weil sowohl die Einwohnerzahl als auch die Anzahl gewichteter Abfahrten deutlich über dem kantonalen Mittel liegen. Es kann mithin nicht davon ausgegangen werden, dass den Berechnungskriterien keine sachlichen Unterscheidungsmerkmale zugrunde liegen. Wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung zutreffend ausführt, hat der Gesetzgeber im ÖVD eine sehr detaillierte Regelung zur Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs erlassen und dabei die Interessenlage der Gemeinden bestmöglich, d.h. nach objektivierbaren Kriterien wie Kursabfahrten und Qualität der Verkehrsmittel (3-facher Gewichtung von Bahnen gegenüber Bussen) berücksichtigt und zudem durch die Einführung der Dämpfungsexponenten q und p , welche den sinkenden Grenzwert des Nutzens mit steigender Anzahl Bedienungshalte öffentlicher Verkehrsmittel sowie die erhebliche Mehrbelastung durch zunehmende Bevölkerungszahlen reflektiert, berücksichtigt. Dem Standortnachteil einzelner potentieller Kunden des öffentlichen Verkehrs bei grossen Gemeinden wurde damit ebenfalls Rechnung getragen. Diese Kriterien erweisen sich, wie dargelegt, als sachbezogen. Die §§ 8 und 9 ÖVD, welche die Verteilzahl und den Bedienungsfaktor bestimmen, stellen damit eine vertretbare gesetzgeberische Lösung dar, welche die wesentlichen Kriterien zur Bestimmung des angefochtenen Gemeindeanteils

beinhalten. Berücksichtigt man zudem, dass im Gesetz immer auch gewisse pauschalisierende Lösungen getroffen werden dürfen, kann nicht gesagt werden, das ÖVD erweise sich unter dem Gesichtspunkt des Gebots der rechtsgleichen Rechtsetzung als verfassungswidrig.

d) Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass die im ÖVD getroffene Regelung vor der Pflicht zur rechtsgenügenden Rechtsetzung standhält und anwendbar ist.

Dass die Anwendung der Bestimmung selbst keinen Raum für Auslegung im Sinne der Einwohnergemeinde Suhr zulässt (Anrechnung der Bahnfahrten lediglich zu 50 %), ist gestützt auf den Gesetzestext klar und wird von der Einwohnergemeinde Suhr denn auch nicht bestritten.

3. a) Die Einwohnergemeinde Suhr macht in der Hauptsache geltend, die Hälfte ihrer Einwohner wohne im Gebiet Aarauer Feld und habe daher keinen Nutzen von der Bahnstation der SBB und der WSB; im Übrigen sei die Einwohnergemeinde Suhr nicht bereit, für ein ungenügendes Angebot dreifach belastet zu werden, zumal aus dem Bereich des Bahnhofs SBB praktisch zur gleichen Zeit drei Verkehrsträger nach Aarau zirkulierten. Damit vertritt sie die Auffassung, die Anwendung des ÖVG und des ÖVD führe im Fall der Gemeinde Suhr zu einem Ergebnis, welches der Gesetzgeber nicht gewollt habe.

b) aa) Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, das sogenannte Legalitätsprinzip, hat zu seinem Hauptanliegen, alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden. In diesem Sinne bestimmt bereits Art. 5 Abs. 1 BV, dass Grundlage und Schranke sämtlichen staatlichen Handelns das Recht ist. Alles Verwaltungshandeln ist nur gestützt auf das Gesetz zulässig. Dieses Prinzip hat enorme rechtsstaatliche Bedeutung, insbesondere bei der Gewährleistung von Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit sowie beim Schutz der Freiheit des Individuums vor staatlichen Eingriffen. Es erfüllt aber auch eine wesentliche Funktion bei der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwal-

tungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, N 296 ff.).

Im Rahmen des Legalitätsprinzips erlässt nun der Gesetzgeber Vorschriften, die auf den Normalfall zugeschnitten sind. Es ist weder möglich noch überhaupt sinnvoll, sämtliche besonders gelagerten Situationen legislatorisch genau zu erfassen. Um Härtefälle zu vermeiden, welche die gesetzliche Regelung mit sich bringen kann, darf der Gesetzgeber die rechtsanwendenden Organe ermächtigen, davon aus Gründen der Billigkeit (Einzelfallgerechtigkeit) ausnahmsweise abzuweichen. Eine entsprechende Ausnahmebewilligung darf indessen im Einzelfall grundsätzlich nur dann erteilt werden, wenn erstens dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht, zweitens die vom Gesetz verlangte Ausnahmesituation tatsächlich vorliegt und drittens der Gesetzeszweck und die öffentlichen Interessen die gehörige Beachtung finden. Wenn das Gesetz selbst Abweichungen von einer bestimmten Norm nicht zulässt, darf die fragliche Regel angesichts der strengen Geltung des Legalitätsprinzips nur dann bewusst durchbrochen werden, wenn im Einzelfall die Anwendung der gesetzlichen Bestimmung zu einem ausserhalb des Willens des Gesetzgebers liegenden Ergebnis führen würde, zu einem Ergebnis also, das der Gesetzgeber so nicht gewollt haben kann (Häfelin/Müller, a.a.O., N 1970 ff.; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 85 ff.).

bb) Eine solche Regelung hat der Gesetzgeber in § 13 ÖVD getroffen. Danach kann der Regierungsrat den Gemeindebeitrag angemessen herabsetzen, wenn ausserordentliche Umstände zu einer unverhältnismässigen Belastung der betroffenen Gemeinde führen.

Aus den Materialien ist ersichtlich, was der Gesetzgeber unter ausserordentlichen Umständen, die zu einer unverhältnismässigen Belastung führen, verstanden wissen wollte. Zunächst müssen die beiden in § 13 ÖVD genannten Kriterien kumulativ vorliegen. Ausserordentliche Umstände können insbesondere in der geografischen Lage begründet sein (Botschaft ÖVD, S. 28). Wie dargelegt, ist die geografische Lage der Einwohnergemeinde Suhr in Bezug auf die Erreichbarkeit der Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel keines-

wegs so, dass Ausserordentlichkeit vorliegt. Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, liegen auch die äussersten Wohnhäuser in erreichbarer Distanz zum öffentlichen Verkehr (nämlich etwas über 1 km); es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber bei Erlass des ÖVD an Situationen wie in der Gemeinde Suhr nicht gedacht hat. Nur nebenbei sei erwähnt, dass die Berücksichtigung der Argumentationen der Einwohnergemeinde Suhr dazu führen würde, dass zahlreiche aargauische Gemeinden mit derselben Begründung eine Anpassung der Kostenverteilung verlangen könnten, was zur Unanwendbarkeit der gesamten Regelung führen müsste. Genau dies ist aber nicht der Sinn einer Ausnahmeklausel.

Die weiteren, von der Einwohnergemeinde Suhr vorgebrachten Ausnahmetatbestände (mehrere Verkehrsträger, ungenügendes Angebot) können ebenfalls nicht zur Anwendung von § 13 ÖVD führen. So wurde mit dem Dämpfungsfaktor q (§ 9 Abs. 1 ÖVD) auf eine Mehrzahl von Bedienungshalten Rücksicht genommen und das ungenügende Angebot führt ohnehin zu keiner (Mehr-)Belastung.

Damit erübrigt sich im Grundsatz die Prüfung, ob durch die ausserordentliche Situation eine unverhältnismässige finanzielle Belastung der Einwohnergemeinde Suhr herbeigeführt wird, was Anwendungsvoraussetzung von § 13 ÖVD ist. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass gestützt auf die Botschaft ÖVD (S. 28) und die Beratungen der Verkehrskommission des Grossen Rates zum ÖVD (Protokoll der Verkehrskommission vom 24. Januar 1997, S. 237, 245 f.) eine Belastung von rund 1.5% der Steuerkraft der betreffenden Gemeinde vorliegen müsste, damit Unverhältnismässigkeit im Sinn der Ausnahmebestimmung vorliegt. Gestützt auf die unwidersprochen gebliebene Darstellung des Regierungsrates, wonach die Belastung der Einwohnergemeinde Suhr aus der Beteiligung an den Kosten des öffentlichen Verkehrs einen geringeren Anteil der Steuerkraft beträgt, ist das kumulativ erforderliche zweite Kriterium für das Vorliegen eines Härtefalles nicht gegeben.

Das Verwaltungsgericht erkennt die für die Einwohnergemeinde

Suhr letztlich unbefriedigende Situation im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Allerdings kann diese Bereinigung nicht über die Ausnahmeklausel des ÖVD herbeigeführt werden.

4. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

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