

# LU\_GERICHTE V 05 259\_1 vom 24. Oktober 2006

LU Gerichte, 2006-10-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_05\\_259\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_259_1)

FR: LU\_GERICHTE V 05 259\_1 du 24 octobre 2006

IT: LU\_GERICHTE V 05 259\_1 del 24 ottobre 2006

## Regeste

Art. 8, 19, 62 BV; Art. 20 BehiG; Art. 14 EMRK; Art. 28 Abs. 1 KRK, Art. 13 Abs. 2 UNO-Pakt I. § 36 VBG. Das Untergymnasium zählt im Gegensatz zur Sekundarschule nach wie vor nicht zum von der Bundesverfassung als unentgeltlich gewährleisteten Grundschulunterricht. Damit sind auch die Mehrkosten für den Schulweg ins Untergymnasium nicht von der öffentlichen Hand zu tragen. Weder das Rechtsgleichheits- noch das Diskriminierungsverbot, noch internationale Garantien oder kantonales Recht führen zu einem weitergehenden Anspruch. | Bildung

## Erwägungen

### E. 1

a) Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Fehlt es an einer solchen, tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 VRG). b) Als Adressat des regierungsrätlichen Entscheides ist der Beschwerdeführer ohne weiteres zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Im Weiteren wurde die Verwaltungsgerichtsbeschwerde frist- und formgerecht eingereicht (§ 130 und 133 VRG). c) Hingegen stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den angefochtenen vorinstanzlichen Entscheid überhaupt zulässig ist, mithin das Verwaltungsgericht sachlich zuständige Rechtsmittelinstanz ist (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG). aa) Entscheide des Regierungsrats können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden, soweit die Rechtsordnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ausschliesst (§ 148 lit. b VRG). Letzteres trifft unter anderem zu bei der Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Garantien und andern öffentlich-rechtlichen Zuwendungen, wenn die Rechtsordnung ihre Leistung nur im Rahmen der bewilligten Kredite oder verfügbaren Mittel vorsieht oder sonst wie keinen Rechtsanspruch darauf einräumt (§ 150 Abs. 1 lit. h VRG, vgl. auch Art. 99 lit. h OG). Damit angenommen werden kann, die eidgenössischen oder kantonalen Rechtsgrundlagen räumten einen Anspruch auf einen Beitrag ein, ist erforderlich, dass mindestens in einem Gesetz im formellen oder materiellen Sinn die Voraussetzungen der Bewilligung erschöpfend umschrieben werden und dabei der Entscheid über die Ausrichtung des Beitrages nicht dem Ermessen der Verwaltung anheim gestellt wird (vgl. BGE 100 Ib 342 Erw. 1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 57 zu Art. 77; vgl. V 03 262 vom 10.12.2003, Erw. 2). bb) Die Vorinstanz kam in ihrem Entscheid zum Schluss, dass weder das eidgenössische noch das kantonale Recht einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für den Schülertransport ins Untergymnasium einräumen. Es wies deshalb die Verwaltungsbeschwerde ab und bezeichnete seinen Entscheid einerseits als kantonal letztinstanzlich und andererseits als mit keinem ordentlichen Rechtsmittel

anfechtbar. Er unterliege weder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht noch derjenigen an das Bundesgericht. Mit der Einreichung der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde vertritt der Beschwerdeführer demgegenüber die Ansicht, es bestehe ein Rechtsanspruch auf Vergütung der erwähnten Transportkosten auch für Schüler des Untergymnasiums. cc) Damit ist diese Frage der Zuständigkeit vorab, und zwar bereits im Rahmen der Prüfung der Eintretensvoraussetzungen, zu beurteilen. Ist ein Rechtsanspruch auf die Vergütung der Kosten des Schulweges auch für Schüler des Untergymnasiums im Grundsatz zu bejahen, ist die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben und unter Vorbehalt der Erfüllung der übrigen Voraussetzungen nach § 107 Abs. 2 VRG auf die Beschwerde einzutreten. Erst im Rahmen der materiellen Prüfung des Antrages wäre dann zu untersuchen, ob die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Übernahme der Transportkosten tatsächlich erfüllt sind, mithin dem Beschwerdeführer der Schulweg von Z nach Luzern nur mit öffentlichen Verkehrsmitteln zumutbar ist (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 39 zu Art. 77).

## **E. 2**

Der Beschwerdeführer stützt seine Forderung primär auf Art. 19 BV, wonach der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet ist. Er bezieht sich dabei auf ein von ihm in Auftrag gegebenes Privatgutachten des Schulrechtlers Dr. Herbert Plotke zur "Übernahme von Transportkosten für Schüler an Mittelschulen im Rahmen der obligatorischen Schulzeit durch die öffentliche Hand" vom 8. November 2004 (vgl. Plotke, Die Bedeutung des Begriffes Grundschulunterricht in Art. 19 und in Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung, in: ZBl 11/2005 [zit. Grundschulunterricht], S. 553 ff.). a) Ausbildung und Schule wurden schon in der ersten Bundesverfassung von 1848 dem Kompetenzbereich der Kantone zugewiesen (sog. Kantonale Schulhoheit). Die Kantone sind demnach grundsätzlich frei, wie sie die Schule aufbauen und organisieren wollen. Eigentliche Schranken seitens des Bundes hinsichtlich Organisation und Lerninhalte bestehen und bestanden nur ganz wenige (Plotke, Grundschulunterricht, S. 555; derselbe, Schweizerisches Schulrecht, 1. Aufl., Bern 1979 S. 86). Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV) verpflichtete die Kantone bereits ausdrücklich, für genügenden Primarunterricht zu sorgen, welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen sollte; derselbe war obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich (Art. 27 Abs. 2 aBV). Die Unentgeltlichkeit des Unterrichts umfasste dabei auch die Übernahme von Transportkosten, soweit der Weg zur Schule für die Primarschüler allzu weit, zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden war (VPB 64 [2000] Nr. 56; LGVE 1997 III Nr. 6; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 11.11.2002, in: BVR 2003, S. 201 Erw. 3c und S. 203 Erw. 4b; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 926). b) Diese Garantie des genügenden, obligatorischen und an den öffentlichen Schulen unentgeltlichen Primarunterrichts zielte ab auf den der Sekundarstufe I (vgl. zum Begriff §§ 2 und 6 VBG) vorangehenden Unterricht, nicht jedoch auf die historisch etwa als Primaroberstufe, als Oberschule oder als Realschule bezeichnete Schulstufe. Davon betroffen waren in der Regel die ersten sechs Jahre der Volksschule, die als Primarschule bezeichnet wurden (und im Kanton Luzern heute noch werden). Diese Regelung hinkte jedoch im Verlauf der Jahrzehnte weit hinter der gesellschaftlichen Realität nach, bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts der Volksschulunterricht während der ersten neun Jahre in allen Kantonen obligatorisch und unentgeltlich wurde (Art. 2 lit. b und 8 Abs. 2 lit. b des Konkordates über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 [SRL Nr. 401]); vgl. Criblez, Nachführung

oder echte Innovation? Die Verfassungsreform aus bildungspolitischer Optik, in: Neue Zürcher Zeitung, Ausgabe vom 21.11.1996, S. 81 ff.). So zählten schliesslich im Kanton Luzern nebst der Primarschule auch die Sekundarschule, die Realschule und der Unterricht an Kleinklassen (vgl. BGE 117 Ia 31 f. Erw. 6) zu dem vom Bund garantierten Primarunterricht. c) Demgegenüber wurden die Mittelschulen unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung in konstanter Rechtsprechung von dieser Garantie ausgenommen. Zur Begründung wurde nicht nur auf den klaren Wortlaut von Art. 27 aBV ("Primarunterricht"), sondern auch auf die Gesetzesmaterialien verwiesen (VPB 57 [1993] Nr. 42 Erw. 3.1, mit vielen Hinweisen). Der Bund hatte darauf verzichtet, Kriterien aufzustellen, nach denen das "Genügen" des Primarschulunterrichts zu beurteilen war. Angesichts der kulturellen und sprachlichen Vielgestaltigkeit der Schweiz wurde es als richtig angesehen, den Kantonen bezüglich der Anforderungen, die an einen ausreichenden Primarunterricht zu stellen waren, möglichst grosse Freiheit zu lassen (Borghi, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1996, N 31 zu Art. 27, mit Hinweis). Trotzdem gab es ein allgemeines Kriterium zur Bestimmung der Unterrichtsqualität, dem alle Primarschulen in der Schweiz ohne Rücksicht auf regionale oder andere Eigenheiten genügen mussten. Es ging dabei um die Frage, was alle Schweizerinnen und Schweizer als Bürger eines zivilisierten Staates und einer Demokratie unabdingbar wissen mussten und welche Fähigkeiten sie besitzen sollten, um einen Beruf erlernen und ausüben zu können und die Anforderungen des modernen Lebens selbständig zu meistern. Mündliche und schriftliche Ausdrucksfähigkeit in der Muttersprache, elementares Rechnen, Kenntnis der Geschichte und der politischen Strukturen des Landes, Grundkenntnisse in Geographie und Naturwissenschaften, Zeichnen, Schreiben, Gesang, Turnen und - je nach Ort - Kenntnis der Grundregeln des Strassenverkehrs, der Umgangsformen und der Gesundheitspflege wurden zur Erreichung des vorgenannten Zieles als nötig erachtet (Borghi, a.a.O., N 33 zu Art. 27). Mit andern Worten orientierte sich der Bund nicht an quantitativen Kriterien, indem er den Besuch einer genau definierten Anzahl Schuljahre als obligatorisch erklärte. Stattdessen verpflichtete er mit der Verfassungsbestimmung die Kantone, den Schülern ein bestimmtes Ausmass an Bildung zu vermitteln, womit ein qualitatives Ziel vorgegeben wurde. d) Es fragt sich nun, ob die am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Bundesverfassung vom 18. April 1999 diesbezüglich Änderungen, sprich eine qualitative Ausweitung der bundesrechtlichen Vorgaben gebracht hat. Am 3. Juni 1987 beauftragte die Bundesversammlung den Bundesrat, den Entwurf einer neuen Verfassung zu erstellen, welcher das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführt, verständlich darstellt, systematisch ordnet und in Dichte und Sprache vereinheitlicht. Dabei sollte an Bewährtes und Vertrautes angeknüpft und die Grundstruktur der damals geltenden Verfassungsordnung gewahrt werden. Der Revisionsvorschlag hatte dabei möglichst nahe am damals geltenden Rechtszustand zu bleiben. Um eine optimale Transparenz zu gewährleisten, sollten die Neuerungen (die über die Nachführung hinausgingen) ausdrücklich als solche gekennzeichnet und als Varianten unterbreitet werden (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996 [zit. Botschaft], in: BBl 1997 I 42 und 44). Der Normgehalt von Art. 27 Abs. 2 aBV wurde in Art. 78 Abs. 1 und 2 des Vorentwurfs von 1996 übertragen. Dass dabei mit der sprachlichen Neuformulierung der Bestimmung deren Geltungsbereich hätte erweitert werden sollen, kann der Botschaft nicht entnommen werden. So wurde diese Bestimmung nicht als über die Nachführung hinausgehende Neuerung gekennzeichnet. Auch definierte die Botschaft den anstelle des "Primarunterrichts" neu verwendeten Begriff "Grundschulunterricht" nicht

näher. Und schliesslich hielt der Entwurf ausdrücklich fest, dass die Mittelschulen in die kantonale Zuständigkeit fielen, ohne dabei eine Unterscheidung zwischen Unter- und Obergymnasien zu treffen (Botschaft, a.a.O., in: BBl 1997 I 277 f. und 605 f.; Plotke, Grundschulunterricht, a.a.O., S. 557). Damit sollte im Verfassungsentwurf offenkundig der Bildungsbereich so wiedergegeben werden, wie er sich in den vergangenen 150 Jahren entwickelt hatte und wie er am Ende des 20. Jahrhunderts wirklich existierte (vgl. dazu auch vorstehende Erw. 2b). Die Eidgenössischen Räte setzten sich in der parlamentarischen Beratung des Entwurfs mit dem Begriff Grundschulunterricht ebenfalls nicht näher auseinander. Die Parlamentarier beschäftigten sich stattdessen einlässlich mit den Fragen, ob Grundschulunterricht an privaten Ausbildungsstätten unentgeltlich sein müsse und inwieweit sich der Bund bei der Berufsbildung engagieren solle (Separatdruck Amtl. Bull. NR 1998, Reform der Bundesverfassung, S. 294 ff.; Plotke, Grundschulunterricht, a.a.O., S. 557 f.). Der aus der Beratung hervorgehende Art. 62 Abs. 1 und 2 BV entsprach zum Schluss wieder fast wörtlich dem Art. 78 Abs. 1 und 2 des Vorentwurfs von 1996; von den Räten wurde lediglich die Wendung "der allen Kindern offen steht" in Abs. 2 Satz 1 eingefügt (Schmid/Schott, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 2 zu Art. 62). e) Art. 62 Abs. 2 BV befindet sich im 3. Titel der neuen Bundesverfassung im Kapitel über die Zuständigkeiten. Diese Bestimmung begründet - anders als die im 2. Titel erwähnten Grundrechte und Bürgerrechte - keinen Rechtsanspruch des Einzelnen. Sie richtet sich allein an die Kantone und regelt einzig deren Zuständigkeit, für einen ausreichenden, obligatorischen Grundschulunterricht zu sorgen, der allen Kindern offen steht; an öffentlichen Schulen muss er unentgeltlich sein (vgl. BGE 129 I 41 Erw. 7.7). Das Parlament wollte es aber nicht bei einer blossen Verpflichtung der Kantone belassen, sondern nahtlos an Art. 27 Abs. 2 aBV anschliessen und den Betroffenen den justiziablen Rechtsanspruch erhalten. Die Räte fügten daher als Sozialrecht den Anspruch auf Grundschulunterricht (nun Art. 19 BV) in den Text ein. Dabei wurde der anstelle des Primarunterrichts neu verwendete Begriff des Grundschulunterrichts wiederum nicht umrissen. Einzig der Berichterstatter (Inderkum) der Verfassungskommission-SR erklärte im Ständerat, Grundschulunterricht sei gleichbedeutend mit obligatorischer Schulzeit; doch wurde diese Aussage nicht weiter diskutiert. Aus den Voten im Parlament geht aber klar hervor, dass nur die Nachführung der Bundesverfassung beabsichtigt war. Neue Ansprüche mit den entsprechenden Kostenfolgen sollten demgegenüber durch die sprachliche Anpassung nicht begründet werden (vgl. Separatdruck Amtl. Bull. NR 1998, a.a.O., S. 207 f., Voten Pelli, Hubmann, Koller, sowie S. 296 Votum Weigelt und S. 298, Votum Koller; Separatdruck Amtl. Bull. StR 1998, a.a.O., S. 157, Voten Inderkum und Koller; Plotke, Grundschulunterricht, a.a.O., S. 557 f., insbesondere auch Fn. 15). f) Dieses Ergebnis deckt sich mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts. So erklärt es in seinem Entscheid aus dem Jahre 2003 zu Art. 19 BV, dieser verleihe einen individuellen subjektiven Anspruch auf eine staatliche Leistung, nämlich auf eine grundlegende Ausbildung; er diene insbesondere der Verwirklichung der Chancengleichheit, indem in der Schweiz alle Menschen ein Mindestmass an Bildung erhielten, das nicht nur für ihre Entfaltung, sondern auch für die Wahrnehmung der Grundrechte unabdingbar sei (BGE 129 I 16 Erw. 4.1, mit Hinweisen). Damit werden inhaltlich die selben Kriterien hinsichtlich eines genügenden Unterrichts angesprochen, wie sie bereits unter der alten Bundesverfassung Geltung beanspruchten (vgl. vorstehende Erw. 2c). Weiter verneinen Rechtsprechung und zumindest ein Teil der Lehre Neuerungen durch Art. 19 BV, indem sie an der Praxis zu Art. 27 Abs. 2 aBV unverändert festhalten. Dementsprechend erklären sie,

(auch) Art. 19 BV beziehe sich nur auf die (öffentliche) Grundschule, weshalb der (weiterführende) Mittelschulunterricht nicht unter den Grundrechtsanspruch falle, selbst wenn er Altersstufen betreffe, für die der Anspruch auf genügenden Grundschulunterricht bestehe (bspw. 7. - 9. Schuljahr an einem Untergymnasium, vgl. dazu BGE 129 I 39 Erw. 7.4 mit Hinweisen, BG-Urteil 2P.208/2001 vom 4.3.2002, Erw. 2; Kägi-Diener, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 11 zu Art. 19). Schliesslich musste auch der vom Beschwerdeführer beauftragte Gutachter in seinem neueren Werk das Fehlen von Reformen im Bildungswesen feststellen, wenn er darauf hinweist, die neue Bundesverfassung habe angesichts der beschränkten Zielsetzung, die sich mit der Revision verbunden habe (Be- und Festschreibung des heutigen Stands mit geringfügigen Erweiterungen), die Ideen aus den ersten Siebzigerjahren nicht aufnehmen können (Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 94). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich weder in der Entstehungsgeschichte von Art. 19 BV noch in derjenigen von Art. 62 BV - der die Konturen des Anspruchs auf Grundschulunterricht konkretisiert (Kägi-Diener, a.a.O., N 6 zu Art. 19) - Anhaltspunkte dafür finden, dass das Parlament den Geltungsbereich der Garantie des unentgeltlichen Unterrichts und damit des Schülertransports auf die Untergymnasien hätte ausdehnen wollen. Stattdessen sollten offenkundig der geltende Zustand festgeschrieben und Reformen auf spätere Gesetzgebungsverfahren verschoben werden (vgl. auch vorstehende Erw. 2e). Eine bildungspolitische Diskussion, so erwünscht und notwendig das vielleicht gewesen wäre, sollte im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung jedenfalls nicht geführt werden (Separatdruck Amtl. Bull. NR 1998, a.a.O., S. 298, Votum Koller). g) Zu ergänzen ist, dass die Auffassung, wonach die Transportkosten für den Besuch eines öffentlichen Untergymnasiums vom Gemeinwesen zu tragen seien, dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen in der neuen Bundesverfassung nicht widerspricht und durchaus vertretbar ist. Ein eigentlicher Rechtsanspruch darauf kann aber nach dem Gesagten aus Art. 19 BV nicht abgeleitet werden. Eine solche Interpretation dieser Verfassungsbestimmung würde zu einer eigentlichen Zäsur gegenüber einer seit jeher bestehenden und kürzlich erneut höchstrichterlich bestätigten Rechtspraxis führen. Das Bundesgericht hält fest, die Anforderungen, die Art. 19 BV an den obligatorischen Grundschulunterricht stelle ("ausreichend"), belasse den Kantonen bei der Regelung des Grundschulwesens einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Die Ausbildung müsse auf jeden Fall für den Einzelnen angemessen und geeignet sein und genügen, um die Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im modernen Alltag vorzubereiten. Der sich aus Art. 19 BV ergebende Anspruch auf Grundschulunterricht umfasse aber lediglich ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Ein Mehr an individueller Betreuung, das theoretisch möglich wäre, könne mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen nicht gefordert werden (BGE 130 I 354 f. Erw. 3.2 und 3.3, 129 I 20 Erw. 4.2 und 6.4). Bei der Beurteilung von Leistungsansprüchen habe der Richter die funktionellen Grenzen seiner Zuständigkeit zu beachten. Er habe nicht die Kompetenz, die Prioritäten bei der Mittelaufteilung zu setzen. Unmittelbar grundrechtsgeboden und vor dem Richter durchsetzbar könne daher mangels weitergehender gesetzlicher Ansprüche nur ein Minimum staatlicher Leistungen sein (BGE 129 I 20 Erw. 6.4 mit Hinweisen; 121 I 373 E. 2c). Wie bereits ausgeführt, fällt unter dieses Minimum nach der derzeitigen Auslegung von Art. 19 BV der Mittelschulunterricht (heute) nicht, selbst wenn ein Teil desselben noch in die Zeit der obligatorischen Schulpflicht fällt. Mit andern Worten sollte eine solche Ausdehnung des Begriffs des Grundschulunterrichts nach Art. 19 BV auf die ganze

obligatorische Schulzeit und damit unabhängig von der Schulstufe vom kantonalen oder eidgenössischen Verfassungs- bzw. Gesetzgeber vorgenommen werden (vgl. dazu die Annahme des Bildungsartikels in der Volksabstimmung vom 21.5.2006, mit der dem Bund weitere Kompetenzen im Schulwesen erteilt wurden). h) Bezogen auf die Verhältnisse im Kanton Luzern ist weiter zu ergänzen, dass es den Schülern mit der Einführung des Kurzzeitgymnasiums ermöglicht wird, nach Abschluss der Sekundarstufe I der vollumfänglich unentgeltlichen Volksschule in das Gymnasium überzutreten (vgl. § 5 GymBG). Dem Beschwerdeführer wäre es damit unbestrittenermassen möglich gewesen, die Sekundarschule in Adligenswil zu besuchen, wobei die Gemeinde Z die dabei anfallenden Transportkosten vollständig übernommen hätte (vgl. vorinstanzl. Bel. D12). Im Anschluss an dieselbe wäre ihm - im Übrigen ohne Verlust eines Schuljahres - der Übertritt an das Kurzzeitgymnasium, z.B. der Kantonsschule Reussbühl, offen gestanden. Damit wurde gegenüber dem Beschwerdeführer der aus Art. 19 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 2 BV fliessende Anspruch auf genügenden, obligatorischen und an den öffentlichen Schulen unentgeltlichen Unterricht und damit auf eine grundlegende, auf das moderne Leben vorbereitende Ausbildung erfüllt. Einen darüber hinausgehenden Anspruch, der auch Transportkosten für den Besuch des Untergymnasiums umfassen würde, lässt sich hingegen aus den genannten Bestimmungen der Bundesverfassung nicht ableiten (vgl. zum Ganzen auch Erw. 6 nachstehend).

### **E. 3**

Gibt nach dem Gesagten die Bundesverfassung allein keinen Anspruch auf eine Vergütung der beantragten Transportkosten, ist noch zu prüfen, ob ein solcher sich allenfalls im Zusammenspiel mit anderen Grundrechten ergeben könnte. a) Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt, wenn ein Erlass 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, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung 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 unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 131 I 316 f. Erw. 3.2). Das Gymnasium dient nicht nur einer grundlegenden Ausbildung, sondern soll darüber hinaus eine vertiefte Allgemeinbildung vermitteln und auf das Studium an einer universitären oder pädagogischen Hochschule vorbereiten (§ 4 Abs. 1 GymBG). Dieses Mehrangebot bezieht sich bereits auf das Untergymnasium, was sich etwa daran zeigt, dass die Gymnasiasten von einer gegenüber der Volksschule grösseren Anzahl von (Fach-)Lehrern unterrichtet werden. Diese sind nicht nur besser ausgebildet, sondern auch besser bezahlt als ihre Kollegen an der Volksschule, womit dem Gemeinwesen auch Mehrkosten entstehen (vgl. Anhang 1 BVOL). In diesem Mehrwert, den die Gymnasiasten erhalten, ist ein sachlicher Grund für eine Unterscheidung zu sehen, der eine angemessene Kostenbeteiligung zumindest an den Transportkosten zum allenfalls weiter entfernt liegenden Standort des Gymnasiums rechtfertigt. Gerade weil das Unter- und Obergymnasium eine vertiefere als die in Art. 19 BV geforderte Ausbildung bietet, verfängt der Hinweis des Beschwerdeführers nicht, Art. 8 Abs. 1 und letztlich auch Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot, siehe auch nachstehend)

werde verletzt, wenn zwar Behinderte auf Grund ihrer speziellen persönlichen Situation und Fähigkeiten besonders zu fördern seien, nicht aber Begabte. Der vom Beschwerdeführer angeführte Art. 20 BehiG verlangt von den Kantonen, dass diese für eine Grundschulung von behinderten Kindern und Jugendlichen sorgen. Es geht hier also nicht um einen Anspruch auf einen Unterricht, welcher das in den vorstehenden Erwägungen 2c und 2f dargestellte Minimum an Bildung übersteigt. Hingegen dürfen die Gymnasiasten während der obligatorischen Schulzeit nicht schlechter gestellt werden als die Volksschüler. Es ist daher im Sinne der Gleichbehandlung geboten, dass die Wohnortsgemeinden den entsprechenden Teil der Transportkosten von Gymnasiasten übernehmen, den sie auch bei den Lernenden an der Sekundarstufe I der Volksschule vergüten müssen (vgl. auch vorinstanzl. Bel. D8). Nur den darüber hinausgehenden Betrag haben die Kantonschüler selber zu tragen. Im vorliegenden Fall hat sich die Gemeinde Z in diesem Sinne an den Kosten beteiligt, weshalb sich Weiterungen dazu erübrigen. b) Art. 8 Abs. 2 BV statuiert ein Diskriminierungsverbot. Danach soll insbesondere niemand wegen seiner sozialen Stellung benachteiligt werden (dazu ausführlich: Schweizer, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 47 ff. zu Art. 8). Auf den vorliegenden Streitgegenstand angewendet verlangt dieses Verbot, dass kein Schüler vom Besuch eines Gymnasiums faktisch ausgeschlossen werden soll, nur weil er oder seine Erziehungsberechtigten nicht in der Lage sind, das Geld für den dazu nötigen Schultransport aufzubringen. Hier würde der Schüler aus finanziellen Gründen bei der freien Berufswahl eingeschränkt (Art. 27 Abs. 2 BV) und somit im Vergleich zu aus wohlhabenderen Familien stammenden Altersgenossen diskriminiert. Soweit sich der Beschwerdeführer zusätzlich auf das Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK bezieht, ist zu bemerken, dass diese Bestimmung nur zusammen mit anderen in der Konvention oder in den Zusatzprotokollen garantierten Rechten zur Anwendung kommt, folglich keinen selbständigen Charakter hat und daher nicht alleine angerufen werden kann (Villiger, Handbuch der EMRK, 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 658). Inwiefern mit dem vorinstanzlichen Entscheid ein Recht der Konvention oder eines von der Schweiz ratifizierten Zusatzprotokolls verletzt wurde, wird weder ausgeführt noch ist solches ersichtlich. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, er sei aus finanziellen Gründen auf Beihilfen des Staates angewiesen. Eine solche Bedürftigkeit ist denn auch nicht erkennbar. Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können nur Rügen beurteilt werden, die den konkreten Fall betreffen, womit auf dieses Vorbringen nicht weiter einzugehen ist. c) Die Bundesverfassung enthält sodann einen Förderungsauftrag zugunsten von Kindern und Jugendlichen (Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1 lit. f und g BV). Diese Verfassungsnormen enthalten indes nur einen Gesetzgebungsauftrag oder weisen (bloss) programmatischen Gehalt auf, weshalb aus ihnen auf gerichtlichem Wege direkt keine Ansprüche abgeleitet werden können. Sie sind zwar im Rahmen der verfassungskonformen oder verfassungsbezogenen Auslegung beachtlich (BGE 131 V 16 f. Erw. 3.5.1.2, mit Hinweisen). Da jedoch feststeht, dass das Parlament im Rahmen von Art. 19 BV den Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht auf die Mittelschulen ausdehnen wollte (vgl. vorstehende Erw. 2), kann nicht über Art. 11 BV, der in seiner Entstehung sehr umstritten war (dazu ausführlich: Reusser/Lüscher, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 2 ff. zu Art. 11), oder über Art. 41 Abs. 1 lit. f und g BV, die gerade keine neuen Ansprüche begründen sollten (Art. 41 Abs. 4 BV), gleichsam durch die Hintertüre doch wieder eine Ausweitung des in Art. 19 BV enthaltenen Anspruchs eingeführt werden. d) Schliesslich verlangt der

Beschwerdeführer auch die Mitberücksichtigung von Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK und Art. 13 Abs. 2 UNO-Pakt I. In Art. 28 Abs. 1 lit. a KRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht des Kindes auf Bildung. Um die Verwirklichung dieses Rechts auf der Grundlage der Chancengleichheit fortschreitend zu erreichen, werden sie insbesondere den Besuch der Grundschule für alle zur Pflicht und unentgeltlich machen. Dem ist die Schweiz mit Art. 19 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 2 BV nachgekommen. Dass der in der Konvention verwendete Begriff der "Grundschule" weiter reichen würde als der "Grundschulunterricht" der Bundesverfassung, wird weder vom Beschwerdeführer geltend gemacht noch ist solches ersichtlich (vgl. BGE 129 I 18 Erw. 5.5). Doch selbst wenn dem so wäre, könnte der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten, lässt es der Wortlaut der Konvention doch offen, bis wann die Unentgeltlichkeit eingeführt sein muss. Gleiches gilt für Art. 13 Abs. 2 lit. a UNO-Pakt I, wonach die Vertragsstaaten anerkennen, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts der Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und allen unentgeltlich zugänglich sein muss. Soweit die anschliessenden Bestimmungen bei den weiterführenden Formen des Schulwesens die Unentgeltlichkeit ansprechen, handelt es sich dabei nur um Absichtserklärungen der Vertragsstaaten, die Unentgeltlichkeit allmählich einzuführen. Eine direkte Anwendbarkeit dieser Bestimmungen hat das Bundesgericht klar verneint und insbesondere individualrechtliche Ansprüche ausgeschlossen (ausführlich: BGE 126 I 242 Erw. 2c und d, vgl. zum Ganzen: Hördegen, Chancengleichheit und Schulverfassung, in: Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft [LBR], S. 118 ff.).

#### **E. 4**

Da der Beschwerdeführer weder aus der Bundesverfassung noch aus einem Staatsvertrag einen Anspruch auf Übernahme seiner Transportkosten zum Untergymnasium ableiten kann, ist noch zu prüfen, ob sich ein solcher aus dem kantonalen Recht ergibt. Im angefochtenen Entscheid führt der Regierungsrat dazu aus, im Gymnasialbildungsgesetz fehle eine Grundlage, welche den Kanton oder die Gemeinden zur Übernahme der Transportkosten bei unzumutbarem Schulweg verpflichten würde. Im Einklang mit der Vorinstanz sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber im Sinne eines qualifizierten Schweigens auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Übernahme der Transportkosten durch die öffentliche Hand verzichtet habe. Dieser Schluss rechtfertigt sich schon deshalb, weil das früher in Kraft getretene VBG die Transportkosten in § 36 ausdrücklich regle und diese Regelung auf den vorliegenden Fall nicht angewendet werden könne, da gemäss den §§ 1 und 2 VBG das Untergymnasium explizit von dessen Geltungsbereich ausgenommen worden sei. Diese Ausführungen werden vom Beschwerdeführer in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht in Frage gestellt und sind für das Gericht schlüssig, womit es sein Bewenden hat. Abschliessend sei hier noch einmal auf die Möglichkeit des Kurzzeitgymnasiums hingewiesen (siehe vorstehende Erw. 2h).

#### **E. 5**

a) Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist festzuhalten, dass es dem Beschwerdeführer an rechtlichen Grundlagen für seinen Antrag auf Übernahme der Kosten für den Schulweg ans Untergymnasium in Luzern durch das Gemeinwesen fehlt. Ihm mangelt es folglich an einem von der Rechtsordnung eingeräumten Rechtsanspruch, womit sich seine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gestützt auf § 150 lit. h VRG als unzulässig erweist. Dementsprechend kann das Verwaltungsgericht materiell nicht auf seine Begehren eintreten (vgl. vorstehende Erw. 1c/aa und cc; § 107 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit Abs. 3

VRG). b) Ist das Verwaltungsgericht unzuständige Instanz und kann es deshalb auf eine Beschwerde nicht eintreten, bezieht sich dies nicht nur auf alle materiellen, sondern auch auf die prozessualen Rügen. Damit kann sich das Gericht auch nicht mit dem Vorwurf des Beschwerdeführers befassen, die Vorinstanz habe wegen mangelhafter Begründung ihres Entscheides sein rechtliches Gehör verletzt.

## **E. 6**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hätte der Beschwerdeführer grundsätzlich die gesamten Verfahrenskosten zu tragen (§ 198 Abs. 1 lit. c VRG). Indessen besteht ein gewisses öffentliches Interesse an der Klärung der vorliegenden Rechtsfrage. Bezogen auf die Verneinung der Anwendung von Art. 27 Abs. 2 aBV und 19 BV auf den Mittelschulunterricht handelt es sich zwar um eine gefestigte Verwaltungspraxis und Rechtsprechung. Hingegen galt es zusätzlich zu prüfen, ob die jüngere Rechtsentwicklung, die Kritik eines Teils der Lehre und nicht zuletzt auch die diversen Schulreformen nach einer Praxisänderung verlangten. So ist gerade auch mit der Einführung des Kurzzeitgymnasiums die unterschiedliche Behandlung von Untergymnasium und Sekundarschule (insbesondere Niveau A, vgl. dazu die Verordnung über die Beurteilung der Lernenden in der Volksschule und über die Übertrittsverfahren, SRL Nr. 412, § 3 Abs. 1, §§ 41 ff. insbesondere § 42 Abs. 4) zumindest in Bezug auf die Frage der Zumutbarkeit des Schulweges respektive der Übernahme der diesbezüglichen Kosten nicht (mehr) auf Antrieb einsichtig. So ist nicht auszuschliessen, dass in Zukunft eine ähnliche Ausdehnung des Geltungsbereichs von Art. 19 BV erfolgt, wie dies mit Art. 27 Abs. 2 aBV bezogen auf die Sekundarschule im Verlaufe des 20. Jahrhundert der Fall war (vgl. vorstehende Erw. 2b; geltungszeitliche Methode der Gesetzesauslegung). Von einer solchen Ausdehnung des Geltungsbereichs von Art. 19 BV auf die Kosten für den Schulweg an die Mittelschulen ist aber aufgrund der ständigen und auch neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zumindest heute noch nicht auszugehen. Wie bereits ausgeführt (vorstehende Erw. 2g) hat das Gericht im Weiteren die funktionellen Grenzen seiner Zuständigkeit zu beachten. Nichtsdestotrotz bestand - wie erwähnt - ein gewisses öffentliches Interesse an der Klärung der diesbezüglichen Rechtslage, weshalb vom Beschwerdeführer lediglich reduzierte amtliche Kosten zu erheben sind (§ 200 Abs. 1 VRG). Hingegen fehlt es an den Voraussetzungen für die Zusprechung einer Parteientschädigung (§ 201 Abs. 2 VRG). Eine dagegen eingereichte staatsrechtliche Beschwerde wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 7. Mai 2007 abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.