

# LU\_GERICHTE V 05 259\_2 vom 24. Oktober 2006

LU Gerichte, 2006-10-24, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_05\\_259\\_2](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_259_2)

FR: LU\_GERICHTE V 05 259\_2 du 24 octobre 2006

IT: LU\_GERICHTE V 05 259\_2 del 24 ottobre 2006

## Regeste

Art. 19, 62 BV. 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. | Erziehungswesen

## Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 24.10.2006 V 05 259\_2 (2007 II Nr. 5)

Art. 19, 62 BV. 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. | Erziehungswesen

Rechtsprechung Luzern Instanz: Verwaltungsgericht Abteilung: Verwaltungsrechtliche Abteilung Rechtsgebiet: Erziehungswesen Entscheidungsdatum: 24.10.2006 Fallnummer: V 05 259\_2 LGVE: 2007 II Nr. 5 Leitsatz: Art. 19, 62 BV. 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. Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig. Entscheid: Der Beschwerdeführer verlangte die Übernahme der von seiner Wohngemeinde nicht bezahlten Mehrkosten für seinen Schulweg ans weiter entfernte Untergymnasium. Aus den Erwägungen: 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. 553ff.). 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, a.a.O., 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. 10. 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. 81ff.). So zählten schliesslich im Kanton Luzern nebst der Primarschule auch die Sekundarschule, die Realschule und der Unterricht an Kleinklassen (vgl. BGE 117 Ia 31f. 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 277f. und 605f.; 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. 294ff.; Plotke, Grundschulunterricht, a.a.O., S. 557f.). 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. 207f., 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. 557f., 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 354f. 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 grundrechtsgebunden 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 Erw. 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 Y zu besuchen, wobei die Gemeinde Z die dabei anfallenden Transportkosten vollständig übernommen hätte. 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. Weitere Erwägungen sind im Internet publiziert (<http://www.gerichte.lunet.ch/index/rechtsprechung.htm>). (Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde am 7. Mai 2007 abgewiesen.)

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