

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C_1063/2015

Urteil vom 16. März 2017

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd, Donzallaz,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Verfahrensbeteiligte

A.X._____,
gesetzlich vertreten durch seine Eltern, B.X._____, und C.X._____, Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Sandor Horvath,

gegen

Einwohnergemeinde Siders, handelnd durch den Gemeinderat, 3960 Siders,
vertreten durch Rechtsanwalt David Providoli,
Staatsrat des Kantons Wallis,
Regierungsgebäude, Postfach 478, 1951 Sitten.

Gegenstand
Schultransport,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, vom 23. Oktober 2015.

Sachverhalt:

A.

A.X._____, (geb. 2006) wohnt mit seinen Eltern B.X._____, und C.X._____ in Granges/VS, welches zur zweisprachigen (D/F) Gemeinde Siders/VS gehört. Am 27. August 2013 stellten die Eltern für ihren Sohn bei der Gemeinde ein Gesuch für die Einrichtung eines Schultransports (Schulbus oder Taxidienst) von ihrem Wohnhaus zum 8 km entfernten Schulhaus "Borzuat" in Siders, damit A.X._____ dort - anstelle des zu Fuss in fünf Minuten erreichbaren Primarschulhauses in Granges (wo in französischer Sprache unterrichtet wird) - die erste Primarklasse der deutschsprachigen Schule besuchen könne. Eventuell seien die Eltern bis zur Einrichtung des Schultransportdienstes für den von ihnen eingerichteten Taxidienst (Beauftragung eines Taxiunternehmens) voll zu entschädigen (Fr. 350.-- pro Woche). Zur Begründung machten sie geltend, A.X._____ habe im zweisprachigen Kanton Wallis einen Anspruch auf den Besuch einer deutschsprachigen Schule. Die Distanz zwischen dem Wohnort und dem Schulhaus in Siders sei weder zu Fuss noch mit dem Fahrrad zu bewältigen. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln würde der Schulweg 4 Stunden pro Tag beanspruchen, was unzumutbar sei.

B.

Nach einer Zusammenkunft der Eltern mit Gemeindevertretern und nach dem Austausch mehrerer Vergleichsvorschläge wies die Gemeinde Siders mit Verfügung vom 19. November 2013 das Hauptbegehren des Gesuchs vom 27. August 2013 ab. Sie entschied, dass sich die Gemeinde einzig mit dem Betrag von Fr. 594.-- an den Transportkosten beteilige, was dem jährlichen Aufwand für ein Schüler-Jahresabonnement des die Strecke Granges-Siders bedienenden Bus -Unternehmens entspreche.

Die von A.X._____ (gesetzlich vertreten durch seine Eltern) hiegegen erhobene Beschwerde wies der Staatsrat des Kantons Wallis mit Entscheidung vom 14. Januar 2015 ab.

C.

A.X._____ zog diesen Entscheid an das Kantonsgericht Wallis weiter. Er stellte dort im Wesentlichen folgende Beschwerdeanträge:

"1. Der Entscheid des Staatsrates des Kantons Wallis vom 14. Januar 2015 sei aufzuheben. Die Gemeinde Siders sei zu verpflichten, für das Kind A.X._____ einen rechtsgenügenden und unentgeltlichen Schultransport (Schulbus, Taxidienst) vom Wohnhaus/Wohnort in Granges (Gemeinde Siders) zum Schulhaus "Borzuat" in Siders einzuführen. Eventualiter sei die Gemeinde Siders zu verpflichten, die Eltern für private Transportdienste mit Fr. 1.-- pro Kilometer bzw. Fr. 288.-- pro Woche zu entschädigen.

2. Für den Zeitraum ab 19. August 2013 (Schulbeginn), eventualiter für den Zeitraum ab 27. August 2013 (Datum der Gesuchseinreichung beim Gemeinderat) bis zum Zeitpunkt der Einführung eines Schultransports seien die Eltern von A.X._____ für den von ihnen eingerichteten Taxidienst (Beauftragung eines Taxiunternehmens) voll zu entschädigen, eventualiter mit Fr. 1.-- pro Kilometer. (...)."

Mit Urteil vom 23. Oktober 2015 wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab.

D.

Mit Eingabe vom 26. November 2015 führt A.X._____ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiäre Verfassungsbeschwerde mit dem Hauptantrag, das letztgenannte Urteil aufzuheben. Er stellt dieselben Begehren wie vor dem Kantonsgericht; eventuell sei die Sache mit klaren Anweisungen zur Neuurteilung an dieses zurückzuweisen.

Die Gemeinde Siders beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Der Staatsrat und das Kantonsgericht Wallis stellen denselben Antrag, ohne sich ausdrücklich vernehmen zu lassen.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid über eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts, welche unter keinen der in Art. 83 BGG genannten Ausschlussgründe fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Für die miterhobene subsidiäre Verfassungsbeschwerde besteht unter diesen Umständen kein Raum (Art. 113 BGG); darauf ist nicht einzutreten.

Der Beschwerdeführer, der die Grundschule besucht, ist - gesetzlich vertreten durch seine Eltern - gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Ergreifung des ordentlichen Rechtsmittels legitimiert.

1.2. Das Bundesgericht prüft das Bundesrecht von Amtes wegen (Art. 106 Abs. 1 BGG; BGE 142 I 155 E. 4.4.5 S. 157) und mit uneingeschränkter (voller) Kognition (Art. 95 lit. a BGG; BGE 141 V 234 E. 2 S. 236). Die Verletzung von kantonalem oder kommunalem Recht überwacht es insoweit, als - rechtsgenügend begründet (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 142 I 99 E. 1.7.2 S. 106) - vorgebracht wird, die kantonale Vorinstanz habe bei deren Anwendung verfassungsmässige Rechte bzw. Grundsätze der Bundesverfassung verkannt (BGE 137 V 143 E. 1.2 S. 145; 134 II 349 E. 3 S. 351) und insbesondere das Willkürverbot verletzt (BGE 138 I 225 E. 3.1 S. 227 f.; 136 I 241 E. 2.4 S. 249).

1.3. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann diesen - soweit entscheiderelevant - bloss dann berichtigen oder ergänzen, falls er offensichtlich unrichtig (d.h. willkürlich) oder in Verletzung wesentlicher Verfahrensrechte ermittelt wurde (Art. 105 Abs. 2 BGG, BGE 142 V 2 E. 2 S. 5). Das Bundesgericht kann den Sachverhalt allerdings auch von Amtes wegen ergänzen, vor allem wenn die Vorinstanz einen rechtserheblichen Sachverhalt nicht oder nicht vollständig festgestellt hat, sich dieser aber aus den Akten ergibt (vgl. Urteil 2C_699/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 1.2)

2.

Vor Bundesgericht kann der Streitgegenstand gegenüber dem vorinstanzlichen Verfahren weder geändert noch erweitert werden (Art. 99 Abs. 2 BGG). Nach den Feststellungen im angefochtenen Urteil (E. 3.2.7) sind die Schultransportkosten für das Schuljahr 2013/2014 streitig, was mit Bezug auf die vor der Vorinstanz gestellten Anträge des Beschwerdeführers (vgl. vorne lit. C) nicht ganz kongruent erscheint. Vor Bundesgericht verlangt der Beschwerdeführer einerseits einen Schultransport (Schulbus/Taxidienst) mit Blick auf die Zukunft (pro futuro) und andererseits "volle" Entschädigung mit Blick auf die Vergangenheit (ab August 2013). Dies entspricht grundsätzlich dem vor der Vorinstanz gestellten Antrag und ist insoweit vor Bundesgericht zulässig, auch wenn nicht

quantifiziert wird, was der Beschwerdeführer unter dem Titel "volle Entschädigung" geltend machen will (eventualiter Fr. 1.-- pro km). Sein genaues Begehren kann indes angesichts des Ausgangs offen bleiben.

3.

Der Sachverhalt ist in folgenden Punkten unbestritten: Die Wohngemeinde bietet Schulunterricht in deutscher und in französischer Sprache an. Die französischsprachige Schule ist für den Beschwerdeführer in fünf Minuten zu Fuss erreichbar, die Distanz zur deutschsprachigen Schule beträgt 8 km. Die Gemeinde leistet dem Beschwerdeführer bzw. dessen Eltern einen Beitrag an die Transportkosten, der den Kosten eines Jahresabonnements für den öffentlichen Verkehr (Bus) entspricht.

Ausdrückliche Feststellungen zur Länge und zur Dauer des Schulwegs hat die Vorinstanz nicht getroffen. Wie ausgeführt (vorne E. 1.3), kann das Bundesgericht den Sachverhalt u. a dann von Amtes wegen ergänzen (Art. 105 Abs. 2 BGG), wenn sich dieser aus den Akten ergibt. Dies trifft hier zu: Der Beschwerdeführer geht - benützt er den Bus - von einem Schulweg von 4 Stunden pro Tag aus; damit ist auch die Heimkehr über Mittag gemeint. In diesen 4 Stunden eingerechnet sind zudem fahrplanbedingte Wartezeiten zwischen Busankunft/-abfahrt und Schulbeginn/-ende. Die Reise- und Wegzeiten sowie die Distanzen legt der Beschwerdeführer selber - unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Schulinspektors - im Gesuchsverfahren der Gemeinde und im Beschwerdeverfahren vor dem Staatsrat dar. Aus diesen Akten ergibt sich eine reine Marschdistanz von ca. 1'100 m zuzüglich einer Busfahrt von (je nach Tageszeit) ungefähr 15 - 20 Minuten. Die reine Wegzeit ohne Wartezeiten beträgt ca. 40 - 45 Minuten (pro Weg).

4.

4.1. In rechtlicher Hinsicht unbestritten ist einerseits, dass dem Beschwerdeführer der Weg in die Schule seines Wohnortes (französisch-sprachiger Unterricht) zumutbar ist, andererseits aber ebenso, dass ihm der Schulweg zum Schulhaus "Borzuat" (deutsch-sprachiger Unterricht) ohne Hilfsmittel nicht zugemutet werden kann. Streitig ist, ob der Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch auf Unterricht in deutscher Sprache sowie auf Transport zum Schulhaus "Borzuat" hat, obwohl sich die französisch-sprachige Schule in zumutbarer Nähe befindet. Ferner ist zu prüfen, ob das Angebot der Gemeinde (finanzielle Beteiligung an den Transportkosten in der Höhe des Betrages für ein Jahresabonnement des öffentlichen Verkehrs) ausreichend ist und ob die Eltern zu Recht verpflichtet wurden, allfällige zusätzlich entstehende Transportkosten selber zu übernehmen.

4.2. Art. 19 BV gewährleistet als Grundrecht einen Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 158 mit Hinweisen). Der Unterricht muss grundsätzlich am Wohnort der Schülerinnen und Schüler erteilt werden; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden. Aus der in Art. 19 BV garantierten Unentgeltlichkeit ergibt sich daher auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (BGE 140 I 153 E. 2.3.1/2.3.3 S. 156 f., 133 I 156 E. 3.1 S. 158 f.; Urteil 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012 E. 3.2; REGULA KÄGI-DIENER, N. 52 ff. zu Art. 19 BV, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014). Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es vorab Sache des kantonalen Gesetzgebers, die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen die Gemeinden einen Transportdienst zu organisieren oder Transportkosten ganz oder teilweise zu übernehmen haben (Urteile des Bundesgerichts 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012, E. 4.1, 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005, E. 3.2; 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004, in: ZBI 106/2005 S. 430 ff., E. 3.2).

4.3. Im Kanton Wallis findet sich eine einschlägige Regelung in Art. 37 des Gesetzes vom 4. Juli 1962 über das öffentliche Unterrichtswesen (GUW, SGS VS 400.1), auf welches sich die Beschwerdeführerin stützt. Die Norm lautet:

"Der Schüler besucht die Primarschule der Gemeinde, in der er sich mit Zustimmung der Eltern oder seines Vormundes aufhält.

Der Schulinspektor kann Kinder, die an einem abgelegenen Ort wohnen, ermächtigen, die Schule einer Nachbargemeinde zu besuchen, wenn diese wesentlich näher ist als diejenige der Wohngemeinde. Letztere vergütet die zusätzlichen Auslagen zurück.

Eine ähnliche Erlaubnis kann erteilt werden, um einem Kinde den Besuch einer Schule seiner Muttersprache oder seiner Konfession zu ermöglichen. Die zusätzlichen Auslagen sind von den

Eltern zu tragen."

Art. 37 GUW ist zwar mit dem Inkrafttreten (1. August 2015) des Gesetzes vom 15. November 2013 über die Primarschule (GPS, SGS VS 411.0) aufgehoben worden, doch ist letzteres auf den vorliegenden Fall noch nicht anwendbar (vgl. Art. 72 GPS) und enthält auch das neue kantonale Recht auf Verordnungsstufe eine ähnliche Regelung (vgl. Art. 27 der Verordnung vom 11. Februar 2015 betreffend das Gesetz über die Primarschule [SGS VS 411.001]).

Die Beschwerdegegnerin hat dem Beschwerdeführer eine solche "Erlaubnis" nach Art. 37 GUW erteilt und begründet ihre Weigerung, zusätzliche Transportkosten (mit Ausnahme des Betrages für das Bus-Jahresabonnement) zu übernehmen, namentlich mit dem letzten Satz der genannten kantonalen Regelung.

Die Vorinstanz hat letztlich offen gelassen, ob Art. 37 GUW auch auf innerkommunale Sachverhalte anwendbar ist. Wie sich aus dem Folgenden ergibt, kann dies im Lichte des bundesverfassungsrechtlichen Anspruchs von Art. 19 BV offen bleiben.

4.4. Nach dem auch für den Unterricht an staatlichen Schulen geltenden Territorialitätsprinzip (Art. 70 Abs. 2 BV) besteht grundsätzlich nur Anspruch auf Unterricht in der Amtssprache, in zwei- oder mehrsprachigen Gebieten in einer der mehreren traditionellen Sprachen, sofern dies nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung des Gemeinwesens führt (BGE 139 I 229 E. 5.6 S. 235 f., mit Hinweisen). Diese letztere Einschränkung gilt, weil es hier nicht in erster Linie um die individuelle Sprachenfreiheit geht, sondern um den Anspruch auf staatlichen (unentgeltlichen) Unterricht, der aus evidenten Gründen nicht in jeder beliebigen Sprache angeboten werden kann, die von Kindern bzw. Eltern gewünscht wird (Urteil 2C_291/2014 vom 15. Dezember 2014 E. 4.3, nicht publ. in BGE 141 I 36). Besucht das Kind die Schule abweichend vom Territorialitätsprinzip in einem anderen bzw. anderssprachigen Gebiet, ist es verfassungsrechtlich zulässig, die daraus resultierenden Mehrkosten durch die Eltern tragen zu lassen (vgl. BGE 122 I 236).

5.

5.1. Wie die Vorinstanz und der Beschwerdeführer mit Recht ausführen, ist die Gemeinde Siders traditionell zweisprachig. Damit besteht auch in der hier zu beurteilenden Konstellation ein Anspruch des Beschwerdeführers auf einen Schulunterricht in deutscher Sprache nur, sofern ein solcher für das Gemeinwesen mit verhältnismässigem Aufwand verbunden ist. Entgegen der offenbaren Auffassung des Beschwerdeführers gibt es in einer zweisprachigen Gemeinde bzw. in einem zweisprachigen Kanton für ihn keinen unbedingten Anspruch auf den Besuch einer deutschsprachigen Schule (vorne E. 4.4). Das Kriterium der Verhältnismässigkeit ist hier also nicht Voraussetzung für die Einschränkung eines Grundrechts (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV), sondern Anspruchsvoraussetzung für eine Leistung des Gemeinwesens. Dabei gelten andere Massstäbe als im Rahmen des (unbedingten) Anspruchs, dass ein Unterrichtsort überhaupt in zumutbarer Weise erreicht werden kann. Der Kernbereich der Sprachenfreiheit ist entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers von vornherein nicht verletzt, da - wie ausgeführt - kein Anspruch auf Unterricht in beliebiger Sprache besteht (BGE 139 I 229).

5.2. Gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin werden nur ca. 10 Prozent der Schülerinnen und Schüler aus der Gemeinde Siders in deutscher Sprache unterrichtet. Von der Gemeinde kann offensichtlich nicht verlangt werden, alle Schulen auf ihrem Gebiet zweisprachig zu führen (vorne E. 4.4), so dass die Konzentration auf eine deutschsprachige Schule zulässig erscheint. Wünschen die Eltern bzw. Schüler unter diesen Umständen - obwohl in zumutbarer Nähe französischsprachiger Unterricht angeboten wird - dennoch den Besuch einer deutschsprachigen Schule, haben sie gewisse Einschränkungen hinzunehmen und können jedenfalls nicht davon ausgehen, dass das Gemeinwesen Transportkosten in der von ihnen verlangten Höhe übernimmt.

5.3. Wie das Bundesgericht entschieden hat, verstösst ein Schulweg von 40 Minuten, der teils zu Fuss und teils mit dem (Schul-) Bus zwei Mal am Tag zurückzulegen ist, nicht gegen die Garantie von Art. 19 BV, bewegt sich aber an der oberen Grenze dessen, was von einem Erstklässler noch verlangt werden kann (2C_495/2007 vom 27. März 2008 E. 2.3, vgl. auch Urteil 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 E. 4). Gemäss der vorgenommenen Sachverhaltsergänzung beträgt der Schulweg des Beschwerdeführers 40-45 Minuten (vorne E. 3) und ist - angesichts des etwas anderen Massstabes (vorne E. 5.2) - jedenfalls unter der Voraussetzung eines organisierten Mittagstischs (vgl. sogleich) - zwei Mal täglich zumutbar; ebenso die sich im Rahmen haltenden Wartezeiten zwischen Busankunft/-abfahrt und Schulbeginn/-ende.

Nach der Rechtsprechung liegt in der Organisation eines durch die Gemeinde organisierten Mittagstischs (angemessene Verpflegung und Betreuung) eine Alternative zum Schultransport,

allerdings muss dieser unter Vorbehalt einer Beteiligung an den Verpflegungskosten mit einem Betrag, wie er auch zu Hause anfallen würde, unentgeltlich sein (zit. Urteil 2C_433/2011 E. 4.3 und 5.2). An der deutschsprachigen Schule in Siders besteht unbestrittenemassen ein Mittagstisch. Der Beschwerdeführer kritisiert zwar, dieser sei zu teuer, er hat aber die Verpflegungskosten im kantonalen Verfahren nicht zum Streitgegenstand gemacht. Damit hat auch das Bundesgericht nicht darüber zu befinden. Die Beschwerdegegnerin wird aber nach Massgabe des letztgenannten Urteils dafür zu sorgen haben, dass sich die Kostenbeteiligung der Eltern am Mittagstisch in einem zulässigen Rahmen hält (vgl. dazu zit. Urteil 2C_433/2011 E. 5.2), ansonsten der verfassungsrechtliche Anspruch des Beschwerdeführers auf unentgeltlichen Grundschulunterricht nicht gewährleistet wäre. Erfüllt der Mittagstisch hingegen das Kriterium der Unentgeltlichkeit im Sinne der Rechtsprechung, ist dem Anspruch aus Art. 19 BV Genüge getan, wenn die Gemeinde dem Beschwerdeführer die Kosten für den Schultransport mit öffentlichen Verkehrsmitteln vergütet.

6.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist damit im Sinne der Erwägungen abzuweisen.

Bei diesem Ausgang trägt der unterliegende Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 65/66 BGG). Die Gemeinde Siders hat, wiewohl sie im bundesgerichtlichen Verfahren anwaltlich vertreten war, keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. BGE 134 II 117 E. 7 S. 118 f.).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2.

Auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht eingetreten.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. März 2017

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein