

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_758/2013

Urteil vom 30. Juni 2014

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Seiler, Bundesrichterin Aubry Girardin,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Verfahrensbeteiligte
A.A. _____ und B.A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Schulleitung U. _____,
Schulkommission U. _____,
Departement Bildung und Kultur des Kantons Glarus,

Gegenstand
Schultransportkosten,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus, I. Kammer, vom 26. Juni 2013.

Sachverhalt:

A.

A.A. _____ und B.A. _____ leben zusammen mit ihren beiden Söhnen C.A. _____ (geboren am yy.yy.2000) und D.A. _____ (geboren am yy.yy.2003) in V. _____.

Nachdem die Eheleute A. _____ den Sohn C.A. _____ beim schulpsychologischen Dienst des Kantons Glarus angemeldet hatten, entsprach die Schulkommission V. _____ am 13. Februar 2009 dem elterlichen Antrag, C.A. _____ in die Schule nach W. _____ (anstatt V. _____) zu versetzen. Sie hielt fest, dies gelte bis zum 31. Juli 2009; für die Transportkosten hätten die Eltern selbst aufzukommen.

Schulpsychologin E. _____ ortete in einem Schreiben vom 27. Februar 2009 an den Schulrat V. _____ bei C.A. _____ ebenfalls Handlungsbedarf und befürwortete dessen Versetzung nach W. _____; weiter empfahl sie, es "sollte die Möglichkeit bestehen, dass C.A. _____ im Falle eines Wechsels und bei guter Integration in die neue Klasse langfristig dort bleiben kann".

Auf Anfrage der Schulkommission V. _____ vom 22. Juni 2009, ob C.A. _____ weiterhin die Schule in W. _____ besuchen solle, teilten die Eltern einen Tag später mit, es liege "auf der Hand, dass er in W. _____ bleibt", was dann auch geschah.

B.

Für D.A. _____ empfahl der schulpsychologische Dienst am 15. Mai 2009 eine Einschulung in die erste Regelklasse in V. _____ mit Stützunterricht. Die Eltern A. _____ entschieden sich jedoch gegen einen solchen Stützunterricht. Für die Schulkommission V. _____ kam daher nur eine Einteilung von D.A. _____ in die Einführungsklasse von W. _____ in Frage, was sie mit

Schreiben vom 29. Mai 2009 mitteilte. Gegen diese Einteilung führten A.A._____ und B.A._____ erfolgreich Beschwerde beim Glarner Departement für Bildung und Kultur (Entscheid vom 20. Juli 2009 [Rückweisung zur Neubeurteilung]), worauf die Schulkommission V._____ für D.A._____ in der ersten Klasse von X._____ einen Platz fand und er dort eingeschult wurde.

Am 28. Januar 2010 teilte die Schulkommission V._____ den Eltern A._____ mit, D.A._____ könne ab der zweiten Klasse nun wieder in V._____ zur Schule gehen, da die bisherige erste Klasse nach den Sommerferien in drei Klassen aufgeteilt werde. D.A._____ besuchte jedoch weiterhin die Schule in X._____ bzw. ab der dritten Klasse in W._____.

C.

Seit 2009 bestehen aufgrund des soeben geschilderten Ablaufs der Einschulung von C.A._____ und D.A._____ zwischen den Eltern A._____ und den zuständigen Schulbehörden Differenzen betreffend die Kosten für den Transport beider Söhne vom Wohnort zum jeweiligen Schulhaus. Rückweisungen und Wiedererwägungen zur Folge hatten, mündeten am 29. Juni 2012 schliesslich in eine Verfügung der (nach Vollzug der Glarner Gemeindefusion) zuständigen Schulleitung U._____, worin diese unter Hinweis auf Art. 46 des kantonalen Gesetzes vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung (Bildungsgesetz, GL IV B/1/3) die Übernahme jeglicher Transportkosten für C.A._____ und D.A._____ ablehnte.

D.

Gegen diese Verfügung gelangten A.A._____ und B.A._____ an die Schulkommission U._____ und beantragten, die Gemeinde U._____ habe die Schultransportkosten für C.A._____ ab dem 5. Februar 2009, diejenigen für D.A._____ ab August 2008 (recte: 2009) zu übernehmen. Die Schulkommission wies die Beschwerde am 23. Oktober 2012 ab. Das Departement für Bildung und Kultur wies eine gegen den Schulkommissionsentscheid gerichtete Beschwerde am 18. Februar 2013 ebenfalls ab. A.A._____ und B.A._____ gelangten daraufhin mit einer Rechtsmitteleingabe an das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus.

E.

Mit Urteil vom 26. Juni 2013 hiess das Verwaltungsgericht die bei ihm erhobene Beschwerde teilweise gut, hob die vorangegangenen Verfügungen und Entscheide auf und verpflichtete die Schulkommission U._____ (in ihrer Eigenschaft als Rechtsnachfolgerin der Schulkommission V._____), die Transportkosten von C.A._____ ab seinem ersten Schultag in W._____ bis zu den Sommerferien 2009 und diejenigen von D.A._____ für die Dauer seines Besuchs der ersten Klasse in X._____ (Schuljahr 2009/2010) zu übernehmen. In diesem Punkt wies es die Sache zur Neubeurteilung an die Schulkommission zurück, damit diese prüfe, ob nach den gesamten Umständen ein gänzlicher Transport mit dem Auto günstiger gekommen wäre als eine Kombination mit den öffentlichen Verkehrsmitteln.

F.

A.A._____ und B.A._____ erheben mit Eingabe vom 26. August 2013 "Beschwerde" beim Bundesgericht mit den Anträgen, das letztgenannte Urteil aufzuheben (Ziff. 1) und die Vorinstanzen zu verpflichten, "sämtliche bisher aufgelaufenen Beratungs- und Betreuungskosten in der Höhe von CHF 2'375.-- zu ersetzen".

Die Schulkommission U._____ hält dafür, "dass der vorinstanzliche Entscheid (...) richtig ist". Das Departement Bildung und Kultur verzichtet auf Vernehmlassung. Das Verwaltungsgericht beantragt Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonalen Entscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) eines oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG) über eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG), welche unter keinen der in Art. 83 BGG genannten Ausschlussgründe fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist. Die Beschwerdeführer sind als

Eltern der betroffenen Schulkinder hierzu legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Das genannte Rechtsmittel ist aber grundsätzlich reformatorischer Natur (Art. 107 Abs. 2 BGG); insofern ist der gestellte rein kassatorische Hauptantrag (Aufhebung des angefochtenen Urteils) an sich unzulässig. Zudem hat gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG die Rechtschrift die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Im Rahmen der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Vorbringen müssen sachbezogen sein, damit aus der Beschwerdeschrift ersichtlich ist, in welchen Punkten und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Bei der gegenüber Laienbeschwerden üblichen wohlwollenden Betrachtungsweise (BGE 139 I 64, nicht publ. E. 1.4; Urteil 2C_355/2010 vom 7. Dezember 2010 E. 1.3) kann das insofern angenommen werden, wenn die Eingabe den Rechtsstandpunkt bzw. die Argumente des Beschwerdeführers hinreichend deutlich werden lässt, und es kann auch die von diesem vorgetragene Begründung zur Auslegung der in einer derartigen Laieneingabe gestellten Anträge herangezogen werden.

1.2. In Anwendung dieser Grundsätze verlangen die Beschwerdeführer mit Ziff. 1 ihres Antrags (Aufhebung des angefochtenen Urteils) in Verbindung mit dessen Begründung:

1.2.1. Erstens, dass ihnen auch ab Sommer 2009 (für C.A. _____) bzw. ab Sommer 2010 (für D.A. _____) die Schultransportkosten durch das Gemeinwesen zu vergüten seien (Beschwerde S. 4-6). Diesbezüglich hat die Vorinstanz eine Kostenübernahme definitiv abgelehnt und damit einen (Teil-) Endentscheid erlassen, so dass hiegegen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 91 in Verbindung mit Art. 90 BGG).

1.2.2. Zweitens, dass ihnen mit Bezug auf den Sohn D.A. _____ für das Jahr 2009 nicht die Kosten für den öffentlichen Verkehr, sondern die Autokosten zu ersetzen seien. Diesbezüglich müssen die Schulbehörden gemäss dem Urteil der Vorinstanz noch prüfen, ob nach den gesamten Umständen ein gänzlicher Transport mit dem Auto günstiger gekommen wäre als eine Kombination mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Insoweit liegt bloss ein Zwischenentscheid vor, gegen welchen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig ist: Die Voraussetzungen von Art. 92 bzw. 93 BGG (u.a. nicht wieder gutzumachender Nachteil) sind nicht gegeben. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Überdies erfüllt sie in diesem Punkt die Begründungsanforderungen nicht.

1.3. Dasselbe gilt für den Antrag Ziff. 2 (Übernahme von Beratungs- und Betreuungskosten), welcher zudem ausserhalb des Streitgegenstandes steht. Auf Antrag Ziff. 2 der Beschwerde kann ebenfalls nicht eingetreten werden.

1.4. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG, vorne E. 1.1) grundsätzlich nur die geltend gemachten Rechtswidrigkeiten (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Eine qualifizierte Rügepflicht gilt hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht. Das Bundesgericht prüft eine solche Rüge nur insofern, als sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254).

Soweit die Vorinstanz - wie hier - auch kantonales Recht anzuwenden hatte, kann nur geltend gemacht werden, der angefochtene Entscheid verstosse gegen Normen des Bundesrechts (Art. 95 lit. a BGG). Im Übrigen kann die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts - in den Grenzen der vom Beschwerdeführer hinreichend substantiierten Rügen (Art. 106 Abs. 2 BGG) - lediglich im Lichte der verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze, namentlich des Willkürverbots (Art. 9 BV), sowie der kantonalen Verfassungsrechte (Art. 95 lit. c BGG) geprüft werden (BGE 137 V 143 E. 1.2 S. 145; 134 I 153 E. 4.2.2 S. 158; 134 II 349 E. 3 S. 351).

1.5. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, wie die Vorinstanz ihn festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt bzw. vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 beruht (Art. 97 Abs. 1 BGG bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). Eine entsprechende Rüge, welche rechtsgenügend substantiiert vorzubringen ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 136 II 304 E. 2.5 S. 314 mit Hinweisen), setzt zudem voraus, dass die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

2.

Im angefochtenen Entscheid bezieht sich die Vorinstanz zutreffend auf den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Schulunterricht (Art. 19 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 1 und 2 BV), aus dem sich auch ein Anspruch auf Übernahme der Transportkosten ergibt, wenn der Schulweg wegen übermässiger Länge oder Gefährlichkeit dem Kind nicht zugemutet werden kann (vgl. BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 159; ausführlich zu den Aspekten des Schultransportes sodann das Urteil 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012, in ZBI 113/2012 S. 546). Die Vorinstanz stützte ihr Urteil ferner auf Art. 46 des kantonalen Gesetzes vom 6. Mai 2001 über Schule und Bildung, welcher in der hier anwendbaren Fassung - soweit interessierend - wie folgt lautet:

1 Jedes Kind hat grundsätzlich die Schule der Gemeinde zu besuchen, in der es sich dauernd aufhält. Die Schulleitung bestimmt die Zuteilung zu den einzelnen Standorten.

2 Falls der Schulbetrieb dies zulässt, kann auf Gesuch der Erziehungsberechtigten die Schule an einem anderen Standort besucht werden. (...).

Für die Bewilligung des Schulbesuchs ausserhalb der Gemeinde ist die Schulkommission der Wohngemeinde zuständig, über die Aufnahme entscheidet die Schulkommission am Standort der Schule. (...).

3 (...)

4 Wo die Verhältnisse es erfordern, haben die Gemeinden für Lernende mit besonders weitem Schulweg Transportmöglichkeiten zu schaffen. Die zusätzlichen Transportkosten für selbst gewählte Schulstandorte gehen zu Lasten der Erziehungsberechtigten.

Das Verwaltungsgericht erwog, an der Schule in V._____ hätten Konflikte mit der Klassenlehrerin der ersten Klasse bestanden. Diese Konflikte seien der Grund für die Versetzung von C.A._____ nach W._____ gewesen. Offensichtlich sei zudem, dass auch D.A._____ nicht habe zugemutet werden können, die erste Klasse in V._____ zu besuchen. Beide Kinder hätten jedoch später in V._____ eine neue Lehrkraft erhalten, so dass der dortige Schulbesuch für C.A._____ (ab Sommer 2009) bzw. für D.A._____ (ab Sommer 2010) wieder zumutbar gewesen sei. Daraus schloss das Verwaltungsgericht im Ergebnis, vom Gemeinwesen seien bloss die Transportkosten von C.A._____ ab seinem ersten Schultag in W._____ bis zu den Sommerferien 2009 bzw. diejenigen von D.A._____ für die Dauer seines Besuchs der ersten Klasse in X._____ (Schuljahr 2009/2010) zu übernehmen.

3.

3.1. Die Beschwerdeführer wenden ein, die Unzumutbarkeit eines Schulbesuches in V._____ für C.A._____ liege nicht nur an der Lehrerin, sondern an der Schule V._____ generell ("unhaltbare Zustände", Beschwerde S. 3). Sie berufen sich dafür einzig auf das Schreiben der Schulpsychologin E._____ vom 27. Februar 2009; daraus ergibt sich aber keineswegs, dass der Schulbesuch in V._____ für C.A._____ generell unzumutbar wäre. Die entsprechende Sachverhaltsfeststellung des Verwaltungsgerichts - C.A._____ betreffend - erscheint weder gehörsverletzend (es haben Anhörungen und Gespräche mit den Eltern stattgefunden, vgl. S. 2 und 3 des angefochtenen Entscheides) noch willkürlich. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Unterricht grundsätzlich am Wohnort der Schüler erteilt werden muss; die räumliche Distanz zwischen Wohn- und Schulort darf den Zweck der ausreichenden Grundschulausbildung nicht gefährden (BGE 133 I 156 E. 3.1 S. 158 f. mit Hinweisen). Daraus folgt, dass der Schulbesuch grundsätzlich in der nächstgelegenen Schule zu erfolgen hat bzw. in derjenigen, die ohne Transportmittel erreicht werden kann; dies jedenfalls solange keine speziellen Gründe vorliegen, die dagegen sprechen. Solche Gründe sind vorliegend weder dargetan noch ersichtlich.

3.2. Die Beschwerdeführer berufen sich sodann auf E. 4a des angefochtenen Urteils, wo das Verwaltungsgericht festgehalten hat, die Festlegung des Schulortes bedürfe, auch wenn die Zuteilung auf Wunsch der Eltern erfolge, stets einer Verfügung durch die zuständige Behörde. Die Beschwerdeführer machen geltend, der Schulwechsel ihrer beiden Söhne zurück nach V._____ hätte somit einer behördlichen Verfügung bedurft. Eine solche sei aber nie ergangen.

3.2.1. Bezüglich C.A._____ hat die Vorinstanz festgestellt (angefochtener Entscheid S. 8 unten,

vgl. auch vorne lit. A), dass die Schulkommission V. _____ eine Versetzung von C.A. _____ nach W. _____ vorläufig bis zum 31. Juli 2009 bewilligte. Damit musste allen Beteiligten - auch den Eltern - klar sein, dass C.A. _____ ohne weitere Verfügung nach diesem Datum wieder die Schule am Normalstandort, nämlich dem am nächstgelegenen (in V. _____) zu besuchen hatte. Es erscheint unter diesen Umständen vertretbar, wenn die Schulkommission V. _____ am 22. Juni 2009 auf den Erlass einer neuerlichen Verfügung verzichtet und die Eltern bloss angefragt hat, ob C.A. _____ weiterhin die Schule in W. _____ besuchen solle. Mit Blick auf den vom Verwaltungsgericht willkürfrei ausgelegten Art. 46 Abs. 4 des Bildungsgesetzes (vorne E. 2) können die Beschwerdeführer bezüglich der Transportkosten für C.A. _____ nichts Zusätzliches zu Ihren Gunsten ableiten.

3.2.2. Was D.A. _____ betrifft, hat die Schulkommission V. _____ gemäss den Feststellungen der Vorinstanz den Eltern am 28. Januar 2010 mitgeteilt, dass ein Schulbesuch für diesen ab der zweiten Klasse in V. _____ wieder möglich wäre. Trotzdem ging D.A. _____ weiterhin in X. _____ bzw. später in W. _____ zur Schule. Aus dem angefochtenen Entscheid (S. 10) geht aber auch hervor, dass D.A. _____ aufgrund eines Rekursentscheides des kantonalen Departementes nicht in V. _____ eingeschult wurde. Die Vorinstanz hat nicht festgestellt, dass dieser Entscheid, D.A. _____ nicht in V. _____ zur Schule gehen zu lassen, nur für dessen erstes Schuljahr gelten würde. Insofern sind die näheren Umstände unvollständig abgeklärt bzw. ist die Beurteilung des Verwaltungsgerichts in sich widersprüchlich: Wenn die Zuteilung eines Kindes an eine Schule in jedem Fall einer Verfügung bedarf und wenn vorliegend der Schulort von D.A. _____ durch eine Behörde ausserhalb von V. _____ festgelegt wurde, dann kann das blosses Schreiben der Schulkommission V. _____ vom 28. Januar 2010 nicht zur Folge haben, dass D.A. _____ ab der zweiten Klasse die Schule wieder dort hätte besuchen müssen.

In diesem Punkt ist die Beschwerde begründet. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 107 Abs. 2 BGG) zur näheren Prüfung der Umstände, weshalb D.A. _____ nach Absolvierung des ersten Schuljahres auch weiterhin die Schule nicht in V. _____ besuchte. Soweit dies aufgrund einer verpflichtenden behördlichen Anordnung oder Rekursentscheidung erfolgte, muss das zuständige Gemeinwesen auch dafür die Schultransportkosten von D.A. _____ übernehmen.

4.

Die Beschwerde ist damit teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist sie abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten je hälftig den Beschwerdeführern und der in ihren Vermögensinteressen betroffenen Gemeinde U. _____ aufzuerlegen (Art. 65 und 66 [insbesondere Abs. 4] BGG).

Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer haben praxismässig keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Urteil 2C_807/2008 vom 19. Juni 2009 E. 4.3, in StR 65/2010 S. 84, BGE 129 II 297 E. 5 S. 304), ebenso wenig die Gemeinde U. _____ (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Glarus vom 26. Juni 2013 wird aufgehoben, soweit es die Übernahme der Transportkosten für D.A. _____ ab dem Schuljahr 2010/2011 verneint hat. Die Sache wird in diesem Punkt zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'500.-- werden je zur Hälfte den Beschwerdeführern (ausmachend Fr. 750.--) und der Gemeinde U. _____ (ausmachend ebenfalls Fr. 750.--) auferlegt.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Glarus, I. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 30. Juni 2014

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

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Klopfenstein