



Fall-Nr.: B 2007/200
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.02.2008
Entscheiddatum: 12.02.2008

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. Februar 2008

Volksschule, Art. 20 Abs. 1 lit. a VSG (sGS 213.1). Ein Schulweg von je 40 Minuten Dauer für Hin- und Rückweg ist für Unterstufenschüler unzumutbar. Kindern, die ausserhalb des Siedlungsgebiets wohnen, darf nicht generell ein längerer Schulweg zugemutet werden als solchen, die im Siedlungsgebiet wohnen (Verwaltungsgericht, B 2007/200).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Schulgemeinde Andwil-Arnegg,p.adr. Kirchbuelstrasse 1, 9204 Andwil,

Beschwerdeführerin,

gegen

Erziehungsrat des Kantons St. Gallen,Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

X. und Y., 9212 Arnegg,

Beschwerdegegner,

betreffend

Schülertransport

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Schreiben vom 5. März 2007 beantragten X. und Y, Ruppenstrasse xx, Arnegg, zusammen mit sieben mitunterzeichnenden Elternpaaren beim Primarschulrat Andwil-Arnegg die Einrichtung eines Schulbustransports für Unterstufenschulkinder des Quartiers Ruppenstrasse/Bächigenstrasse/Bahnweg in Arnegg. Als Begründung wurde vorgebracht, dass der Fussweg der Kinder ab dem "Weiler Ruppen" bis ins Schulhaus Andwil und retour je zwischen 35-40 Minuten in Anspruch nehme. Im Winterhalbjahr müssten die Kinder zudem bei Morgendämmerung das Haus verlassen und würden erst beim Eindunkeln wieder zurückkehren. Nebel, Regen, Schneegestöber, vom Strassenräumdienst mit Schnee zugeschüttete und daher nicht benutzbare Trottoirs sowie vereiste Wege und Strassen stellten zusätzliche Gefahren dar. Mit Verfügung vom 23. April 2007 wies der Schulrat das Gesuch ab. Der Entscheid wurde damit begründet, dass gemäss Praxis der Schulgemeinde Andwil-Arnegg Kinder mit einem Schulweg von mehr als 2 km einen Anspruch darauf hätten, dass für sie eine "angemessene Lösung" gesucht werde. Da der Schulweg von der Ruppenstrasse 3b nach Andwil weniger als 2 km betrage, der Höhenunterschied bei rund 50 m liege und die bestehenden Gefahren nicht als gravierend einzustufen seien, könne die Zumutbarkeit für die Kinder bejaht werden.



St.Galler Gerichte

B./ Gegen diese Verfügung erhoben X. und Y. am 5. Mai 2007 Rekurs bei der Regionalen Schulaufsicht, Kreis St. Gallen (abgekürzt RSA). Neben den bereits vor dem Schulrat angeführten Argumenten wurde im wesentlichen vorgebracht, dass die Kinder die Mittagspause hauptsächlich für den Schulweg hin und retour verbrauchen würden und so nicht mehr genügend Zeit für den gemeinsamen Familientisch bleibe. In der Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg existiere zudem noch kein organisierter Mittagstisch für Schülerinnen und Schüler. Ebenfalls würde es die Polizei ablehnen, dass Kinder im Alter zwischen 6 und 8 Jahren für diesen Schulweg, der über die Bahngleise der Turbo-Linie sowie über zwei stark bis sehr stark frequentierte Hauptverkehrsachsen führe, das Fahrrad benützten. Solange die Kinder den Schulweg nicht mit dem Fahrrad zurücklegen dürften, sei dieser als unzumutbar zu bezeichnen. Im Gespräch mit Vertretern der RSA ergänzte das Ehepaar XY, dass sich an der Bächigenstrasse ein Umschlagplatz einer Stahlfirma befinde und deshalb das Trottoir selten begehbar sei. Mit Entscheid vom 2. Juli 2007 (Versand am 31. Juli 2007) wies die RSA den Rekurs ab. Zur Begründung führte sie an, dass die Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg hinsichtlich Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges über einen klaren und transparenten Kriterienkatalog verfüge. Die angewandten Kriterien würden sich weitgehend mit den entsprechenden Regelungen in den umliegenden Schulgemeinden decken. Die schwierige Fussgängersituation an der Bächigenstrasse könne problemlos durch eine Benützung der Stationsstrasse umgangen werden. Der anschliessende Übergang über die Bischofszellerstrasse sei mit einem Lichtsignal gesichert und der weitere Schulweg führe auf einem Trottoir nach Andwil. Zudem hätten die heutigen Schülerinnen und Schüler auf dem Weg zum Kindergarten den als schwierig bezeichneten Teil des Schulweges bereits geübt und gemeistert. Selbst wenn sich die Mittagszeit zu Hause wegen des Schulwegs auf knapp eine Stunde reduziere, stehe einem Familientisch nichts im Wege. Hausaufgaben seien in der Regel nie vom Vormittag auf den Nachmittag zu erledigen. Darüber hinaus sei die Auffassung der Vorinstanz zutreffend, dass Familien üblicherweise bei der Wahl des Wohnortes die Schul- bzw. Schulwegsituation in ihre Überlegung mit einbeziehen würden. Im übrigen habe auch die Primarschulgemeinde Andwil-Arnegg ab Sommer 2008 einen Mittagstisch anzubieten.

C./ X. und Y. erhoben gegen diesen Entscheid mit Eingabe vom 15. August 2007 Rekurs beim Erziehungsrat. Zur Begründung brachten sie vor, dass die den



St.Galler Gerichte

Vorinstanzen als Grundlage dienenden objektiven Kriterien von 2,5 km oder einer halben Stunde Fussmarsch als "oder"-Bestimmung definiert seien, ohne klare Aussage, welche Regelung im Zweifelsfall anzuwenden sei. Mit 35 bis 40 Minuten Fussmarsch pro Schulweg werde eine dieser Vorgaben klar überschritten. Die effektive Schulweglänge betrage bis zum Schulhaus Otmar nur einige Meter weniger als die von der Primarschulgemeinde als nicht zumutbar definierte Strecke von 2 km und mehr. Durch die Zuteilung zum Schulhaus Otmar müsse zudem die Arneggerstrasse überquert werden. Damit seien drei stark befahrene und als gefährlich einzustufende Strassen zu passieren. Von der Mittagszeit sei nach Abzug der effektiven Essenszeit nur noch eine kurze Erholungszeit übrig. Zudem gebe es den Mittagstisch in Arnegg noch nicht; er werde erst mit mindestens einem Jahr Verspätung angeboten. Zudem könne es wohl nicht die Meinung der Schulbehörde sein, dass der Mittagstisch in der Schule dem Mittagessen am Familientisch mit dem wichtigen sozialen Austausch vorzuziehen sei.

Am 12. September 2007 fand in Anwesenheit von X. und Y. und ihrer Tochter, der erziehungsrätlichen Inspektorin, der Präsidentin der RSA sowie des Präsidenten des Schulrats ein Augenschein statt.

In seinem Entscheid vom 24. Oktober 2007 kam der Erziehungsrat zum Schluss, dass ein Schulweg von 1,966 km einem Unterstufenschulkind, das innerhalb des Siedlungsgebiets wohne, distanzmässig nicht zugemutet werden könne. Damit komme der Primarschulrat Andwil-Arnegg nicht umhin, für Unterstufenschülerinnen und schüler aus dem Ruppenquartier einen unentgeltlichen Transportdienst einzurichten.

D./ Gegen diesen Entscheid erhob der Schulrat Andwil-Arnegg am 13. November 2007 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er stellt das Begehren, der Entscheid des Erziehungsrates vom 24. Oktober 2007 sei aufzuheben. Die Vorinstanz beantragt in ihrer Stellungnahme vom 28. November 2007 die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdegegner verwiesen in ihrem Schreiben vom 11. Dezember 2007 auf ihre in den vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachten Argumente. Am 31. Dezember 2007 nahm die Beschwerdeführerin zu den Vernehmlassungen Stellung.



Die von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 13. November 2007 entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Der angefochtene Entscheid des Erziehungsrates trägt keine Unterschrift. In der Lehre und im Schrifttum ist noch nicht restlos geklärt, ob das Erfordernis der Schriftlichkeit (Art. 25 Abs. 2 VRP) eine Verpflichtung zur Unterzeichnung von Verwaltungsakten durch die verfügende Behörde enthält (bejahend: P. Moor, *Droit administratif*, Bd. II: *Les actes administratifs et leur contrôle*, 2. Aufl., Bern 2002, S. 297 Nr. 2.2.8.1; Cavelti/Vögeli, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen*, St. Gallen 2003, Rz. 554 f., offen gelassen bei Tschannen/Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Bern 2005, § 29 Rz. 10 und Häfelin/Müller/Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 887). Das Bundesgericht ist in einer neueren Entscheidung zur Auffassung gelangt, dass ein letztinstanzliches kantonales Urteil vom Gerichtspräsidenten oder vom Einzelrichter zu unterzeichnen sei. Die Unterschrift des Präsidenten oder des Einzelrichters stelle im Interesse der Rechtssicherheit ein Gültigkeitserfordernis dar. Mit der handschriftlichen Unterzeichnung des Erkenntnisses werde die formelle Richtigkeit der Ausfertigung und deren Übereinstimmung mit dem vom Gericht gefassten Entscheid bestätigt. Die Unterschrift bezeuge, dass der Erlass dem tatsächlichen Willen des Unterzeichnenden entspricht (BGE 131 V 487 E. 2.3.3). Mit gleicher Begründung ist auch für Verfügungen eine Pflicht zur Unterzeichnung durch die verfügende Behörde zu bejahen.



Da der Entscheid des Erziehungsrates vom 24. Oktober 2007 mit dem Amtsstempel, nicht aber mit den notwendigen Unterschriften versehen ist, erweist er sich als formell mangelhaft.

2.2. Grundsätzlich ist eine mangelhafte Verfügung nur anfechtbar. Hingegen ist sie nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist, wobei durch die Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet sein darf (BGE 132 II 27 E. 3.1; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 555 mit Hinweisen; GVP 2004 Nr. 2; 2002 Nr. 66). Schwerwiegende Verfahrensfehler können einen Nichtigkeitsgrund bilden. Die Praxis ist jedoch zurückhaltend und nimmt Nichtigkeit nur bei ausserordentlich schwerwiegenden Verfahrensfehlern an (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 965; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 555 mit Hinweisen). Sodann müssen diese offenkundig sein, was bedeutet, dass sie schon dem juristisch nicht geschulten Durchschnittsbürger auffallen (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel und Frankfurt a.M. 1990, Nr. 40 B IV b).

Eine ohne Unterschrift versehene Verfügung erachtet die Lehre überwiegend als nichtig, sofern es sich nicht um eine Massenverfügung handelt oder ein offensichtliches Versehen vorliegt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 975; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band I: Allgemeiner Teil, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 84 B III). Diese Auffassung wird auch in Bezug auf nicht unterschriebene Gerichtsurteile vertreten (Hauser/Schweri, Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz [GVG], Zürich 2002, S. 519 N 12 zu § 156). Betreffend die Folgen einer fehlenden Unterschrift ist das Bundesgericht in BGE 106 Ib 179 E. 2a (zumindest in den generell-abstrakten Erwägungen) noch von der Nichtigkeit des ohne Unterschrift versehenen Verwaltungsaktes ausgegangen, in BGE 131 V 483 E. 2.3.5. hat das Bundesgericht jedoch ausdrücklich offen gelassen, ob die fehlende Unterschrift zur Nichtigkeit des betroffenen Gerichtsentscheids führe.

Eine nicht handschriftlich unterschriebene Verfügung kann dem Adressaten erschweren, die Verfügung als verbindliche amtliche Anordnung zu erkennen. Zudem fehlt ein wesentlicher Beweis für die formelle Richtigkeit der Ausfertigung sowie für die Echtheit der Urkunde. Wurde gegen den nicht unterschriebenen Entscheid



Beschwerde erhoben, hat die Rechtsmittelinstanz die in Frage stehenden Interessen an einer Aufhebung und Rückweisung der Entscheidung einerseits und an einer Heilung des Formfehlers durch das nachträgliche Einholen der Unterschrift andererseits gegeneinander abzuwägen. Die fehlende Unterschrift führt zu keiner schwerwiegenden Verletzung von Parteirechten und den Betroffenen erwachsen aus einer Heilung dieses Formmangels keine wesentlichen Nachteile. Wenn wie im vorliegenden Fall davon ausgegangen werden kann, dass es sich bei den fehlenden Unterschriften um ein Versehen handelt, ist deshalb zum Schutz der Rechtssicherheit sowie dem verfassungsrechtlichen Gebot einer beförderlichen Verfahrenserledigung (Art. 77 Abs. 3 der Kantonsverfassung, sGS 111.1) auf die Rückweisung aus formellen Gründen zu verzichten. Wenn Zweifel an der Identität und Echtheit der zu beurteilenden Entscheidung bestehen würden, könnten diese durch ein nachträgliches Einholen der Unterschriften ausgeräumt werden.

2.3. Da die Beschwerdeführerin den Formmangel nicht rügt, ihr durch eine Heilung des Mangels im Beschwerdeverfahren zudem keine Nachteile erwachsen und die fehlenden Unterschriften auf ein Versehen zurückzuführen sind, kann im vorliegenden Fall auf eine Aufhebung der Verfügung aus formellen Gründen verzichtet werden. Anhaltspunkte, die Zweifel an der Identität und Echtheit der Entscheidung entstehen lassen würden, liegen nicht vor. Auf ein nachträgliches Einholen der Unterschriften kann deshalb verzichtet werden.

3. Gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. a des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG) hat die Schulgemeinde für den Transport von Kindern mit unzumutbarem Schulweg zu sorgen. Beim Begriff der "Zumutbarkeit" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Ein solcher liegt dann vor, wenn die Umschreibung des Tatbestandes unbestimmt ist. Die betreffende Norm bedient sich Worte, die - aus sich heraus - keinen genügenden Aufschluss darüber geben, ob ein bestimmter Sachverhalt noch unter den Normtatbestand fällt oder nicht. Die nähere Bestimmung eines unbestimmten Rechtsbegriffs wird als Rechtsfrage betrachtet. Das in der Kognition auf die Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP) ist somit befugt, die Konkretisierung durch die Vorinstanz frei zu überprüfen. Dennoch sind der verwaltungsgerichtlichen Befugnis zur Überprüfung der Auslegung und Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen



gewisse Grenzen gesetzt. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts darf einer vertretbaren Auslegung eines unbestimmten Begriffs durch die Verwaltung bzw. durch die Vorinstanz die Anerkennung nicht versagt werden. Insbesondere in Bereichen, in denen die Würdigung örtlicher oder persönlicher Verhältnisse notwendig ist, belässt das Verwaltungsgericht der Vorinstanz bzw. der Verwaltung einen Beurteilungsspielraum bei der Auslegung und Anwendung des in Frage stehenden Rechtsbegriffs (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 724 f. mit Hinweisen). Eine besondere Zurückhaltung ist dort angebracht, wo die Rechtsanwendung eng mit der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung verflochten ist (vgl. BGE 2A.112/2007 vom 30. Juli 2007 E. 3.2).

3.1. Ob ein Schulweg als zumutbar gelten kann, ist gestützt auf eine Würdigung der konkreten Gesamtumstände zu beurteilen. Insbesondere ist die Person des Schülers, die Art des Schulwegs (Länge, Marschzeit, Höhenunterschied, Beschaffenheit) sowie die sich daraus ergebende Gefährlichkeit des Weges zu berücksichtigen. Es obliegt den Schulgemeinden, diese Kriterien entsprechend den örtlichen Verhältnissen zu konkretisieren. So ist es nicht unzulässig, dass ländlich geprägte Schulgemeinden den Kindern einen längeren Schulweg zumuten als Schulgemeinden innerhalb einer Agglomeration. Die Berücksichtigung der konkreten Gesamtumstände kann zudem unter Umständen dazu führen, dass ein in der Stadt verlaufender Schulweg aufgrund der Gefährlichkeit als unzumutbar qualifiziert werden muss, obwohl er deutlich kürzer ist als ein ausserhalb des Siedlungsgebiets verlaufender Weg. Massgebend ist damit immer die gesamthafte Beurteilung der Länge, Beschaffenheit und Gefährlichkeit des Schulweges im konkreten Einzelfall. Ausser Acht zu bleiben hat dagegen, ob ein Weg subjektiv als lang, schlecht begehbar oder gefährlich empfunden wird; abzustellen ist einzig auf objektivierte Kriterien (BGE 2P.101/2004 vom 14. Oktober 2004 E. 4.1; H. Plotke, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 226 mit Hinweisen).

3.2. Bei der Beurteilung, welche Anforderungen an ein Kind im Hinblick auf den Schulweg gestellt werden können, sind insbesondere das Alter sowie die physischen und intellektuellen Fähigkeiten des Kindes zu berücksichtigen. Was einem Oberstufenschüler zugemutet werden darf, kann ein Kind im Kindergartenalter überfordern. Das vorausschauende Gefahrenbewusstsein und die Fähigkeit, die Gefahren des Strassenverkehrs gut einschätzen und entsprechend reagieren zu



St.Galler Gerichte

können, kann bei Kindergärtlern und Unterstufenschülerinnen und -schülern nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden (Gerichts- und Verwaltungsentscheide des Kantons Luzern [abgekürzt LGVE] 2004 III N. 16, E. 3.5 neues Fenster mit Hinweis; Plotke, a.a.O, S. 226 f.).

Im vorliegenden Fall steht der Schulweg eines siebenjährigen Mädchens (geboren am 31. Dezember 2000) in Frage, das seit Sommer 2007 die Primarschule in Andwil besucht. Das Begehren wird von sieben Elternpaaren aus dem Quartier Ruppenstrasse/Bächigenstrasse/Bahnweg unterstützt, die ebenfalls bereits jetzt oder in absehbarer Zeit Kinder im schulpflichtigen Alter haben. Das Mädchen legt den grössten Teil der Wegstrecke zusammen mit einer Schulkameradin zurück. Sporadisch stossen ein bis zwei Kinder aus der Überbauung Erlenpark hinzu. Auch wenn Art. 19 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) das Radfahren nur für Kinder im vorschulpflichtigen Alter untersagt, stimmen die Parteien darin überein, dass der hier zu beurteilende Schulweg von Kindern im Alter zwischen 6 und 8 Jahren noch nicht mit dem Fahrrad bewältigt werden kann. Dementsprechend ist die Zumutbarkeit des Schulweges aus Sicht eines siebenjährigen Kindes mit normaler Konstitution zu beurteilen, das die in Frage stehende Strecke in der Regel zusammen mit einer Schulkameradin und ohne Fahrrad absolviert.

3.3. Zur Frage der zumutbaren Länge eines Schulweges besteht eine reichhaltige Praxis eidgenössischer sowie kantonaler Spruchbehörden (mit einer Übersicht S. Horváth, Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg, in: ZBI 2007, S. 633-665). Als zumutbar bezüglich der Länge wurde erachtet: ein Schulweg von 1,7 km Länge (30 Minuten Dauer) mit geringfügiger Steigung für Primarschüler (Verwaltungspraxis des Bundes [abgekürzt VPB] 64/2000 Nr. 1 E. 4.1); ein ungefährlicher Schulweg von bis zu 1,6 km Länge für Kinder ab der 4. Primarklasse (LGVE 2004 III N. 16 E. 3.6); ein Schulweg von viermal 1,6 km Länge, der in 25 Minuten zurückgelegt werden kann, für Kindergartenschüler (Entscheid des Erziehungs- und Kulturdepartements Luzern vom 29. September 2000, E. 6b zitiert nach Horváth, a.a.O., Fn. 115); ein Schulweg von 2,5 km für Kinder im Kindergartenalter (Erziehungsdepartement Basel, 9. August 1996, zit. nach Plotke, a.a.O., S. 227 Fn. 10). Als unzumutbar wurde bezeichnet: ein Schulweg von 2,6 bis 3,5 km Länge für Kindergartenschüler (Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons



St.Galler Gerichte

Schwyz 1997, S. 164 ff. E. 3a/bb); ein Schulweg von 1,9-3,7 km Länge auf einer schmalen Kantonsstrasse ohne Trottoir und einer Höhenlage von über 960 m.ü.M. für Kinder der ersten bis fünften Klasse (Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Appenzell-Ausserrhoden 2001, S. 46 f. E. 4a); ein aus verkehrstechnischer Sicht unbedenklicher Schulweg von 1,3 km Länge, für den Kindergartenschüler 40 bis 50 Minuten benötigen (Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements Luzern vom 11. November 2005 E. 2.3 zitiert nach Horváth, a.a.O., Fn. 120).

3.3.1. Die Vorinstanz hat die Gutheissung der Beschwerde insbesondere damit begründet, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges die örtlichen Gegebenheiten und Gewohnheiten mit zu berücksichtigen seien. Für dünn besiedelte Regionen und Streusiedlungen bzw. für Wohnhäuser ausserhalb der eigentlichen Siedlungsgebiete seien im Vergleich zu Städten und Agglomerationen bzw. Kernsiedlungen unterschiedliche Gesichtspunkte ausschlaggebend. Auf dem "Land" beschränke sich die Prüfung vor allem auf die Kriterien wie Abgeschiedenheit, Höhendifferenz, Waldpassagen und besondere Exponiertheit hinsichtlich Witterungsverhältnisse. Der Schulbehörde stehe es deshalb offen, von den Schulkindern zu verlangen, dass sie längere Schulwege als andernorts zurücklegen. In Siedlungsgebieten müssten die Eltern ihre Kinder demgegenüber mit gewissen üblichen Gefahrenherden zurecht kommen lassen. Kindern, die in Siedlungsgebieten wohnen, dürfe jedoch nicht ein gleich langer Schulweg zugemutet werden wie Kindern, deren Eltern einen Wohnort fernab der ordentlichen Überbauungen gewählt hätten. Da die Beschwerdegegner in einem eingezonten Wohnquartier am Westrand des Dorfes Arnegg wohnten, müsse ein Schulweg von 1,966 km und eine Höhendifferenz von rund 50 m als sehr weit und für die Kinder nicht zumutbar bezeichnet werden.

3.3.2. Die Vorinstanz ist im vorliegenden Fall davon ausgegangen, dass bei Kindern, die innerhalb des Siedlungsgebiets wohnen, der Schulweg generell weniger lang sein dürfe als bei Kindern, die ausserhalb des Siedlungsgebietes wohnen. Diese Auffassung ist insofern zutreffend, als innerhalb einer Schulgemeinde die zumutbare Schulweglänge je nach Gefährlichkeit und Beschaffenheit der Strecken variieren kann. Unzulässig ist dagegen eine nicht auf die tatsächlichen Gegebenheiten abstellende, pauschal vorgenommene Differenzierung der zumutbaren Weglänge innerhalb der gleichen Schulgemeinde je nach Wohnort der Kinder. Dies hätte eine Ungleichbehandlung der



betroffenen Schülerinnen und Schüler zur Folge (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung, SR 101), die durch sachliche Gründe zu rechtfertigen wäre (vgl. auch AGVE 2000, S. 111 ff. E. 6e/cc). Die Vorinstanz legt in ihrem Entscheid vom 24. Oktober 2007 keine Gründe dar, die eine ungleiche Behandlung der Kinder je nach ihrem Wohnort als gerechtfertigt erscheinen liessen. Nicht stichhaltig ist insbesondere das Argument, dass Kindern, die ausserhalb des Siedlungsgebiets wohnen, ein längerer Weg zugemutet werden könne, weil die Eltern sich für diesen Wohnort fernab der ordentlichen Überbauungen entschieden hätten. Die Beschwerdeführerin hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Entscheid, ausserhalb des Siedlungsgebietes zu wohnen, nicht immer freiwillig erfolgt. Zudem erscheint die Sanktionierung einer freien Wohnsitzentscheidung nicht mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Niederlassungsfreiheit vereinbar. Eine Schulgemeinde kann bei der Konkretisierung der Voraussetzungen für einen Anspruch auf unentgeltlichen Schultransport die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen; die festgelegten Kriterien sind dann aber für die gesamte Schulgemeinde gleich anzuwenden. Die vorinstanzliche Entscheidung beruht damit auf einer mit dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot bzw. Differenzierungsverbot nicht zu vereinbarenden Begründung.

3.3.3. Im folgenden ist zu prüfen, ob der zu beurteilende Schulweg einer Unterstufenschülerin auch dann nicht zugemutet werden kann, wenn sowohl für Kinder innerhalb wie auch ausserhalb des Siedlungsgebietes der gleiche Massstab angelegt wird.

Gemäss Praxis der Beschwerdeführerin haben Kindergärtler sowie Erst- und Zweitklässler mit einem Schulweg von mehr als 2 km Anspruch auf eine "angemessene Lösung". Bei der Konkretisierung der zumutbaren Weglänge kommt der Schulgemeinde ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Die von der Beschwerdeführerin als zumutbar definierte Weglänge von 2 km geht nicht über den von Praxis und Lehre als zulässig anerkannten Rahmen hinaus und liegt damit innerhalb des Beurteilungsspielraums der Beschwerdeführerin. Die im Anschluss an den Augenschein vom 12. September 2007 von der Präsidentin der RSA getroffenen Abklärungen haben ergeben, dass der in Frage stehende Schulweg von der Ruppenstrasse 3b bis ins Schulhaus Otmar 1,966 km beträgt. Diese Feststellung wird von den Parteien nicht bestritten oder in Frage gestellt. Die Beschwerdeführerin bringt



St.Galler Gerichte

jedoch vor, dass auch die Möglichkeit bestehe, auf dem Trottoir entlang der Weidenstrasse/Arneggerstrasse nach Andwil zu gelangen, was den Schulweg auf 1,88 km verkürzen würde. Der Schulrat hat ausdrücklich die während des Augenscheins abgeschrittene Strecke empfohlen. Deshalb ist auch im Beschwerdeverfahren auf diesen Schulweg abzustellen. Mit einer Länge von 1,966 km bleibt der zu beurteilende Schulweg zwar knapp unter der von der Beschwerdeführerin als unzumutbar definierten Weglänge von 2 km und mehr. Verschiedene Familien, die das Begehren der Beschwerdegegner unterstützt haben, wohnen dagegen - soweit dies anhand der Akten ersichtlich ist - mehr als 2 km vom Schulhaus Otmar entfernt. Das homogene Quartier ist bezüglich der Transportberechtigung einheitlich zu behandeln. Bereits deshalb rechtfertigt es sich, den Beschwerdegegnern einen Anspruch auf einen unentgeltlichen Schulbustransport zuzuerkennen.

Die Beschwerdeführerin stellte bei der Beurteilung der Zumutbarkeit zudem in erster Linie auf die zurückzulegende Anzahl Kilometer ab, ohne die von den Kindern benötigte Marschzeit zu berücksichtigen. Für die gleiche Streckenlänge kann - je nach Beschaffenheit der Strecke - eine deutlich längere Wegzeit resultieren. Das Berücksichtigen der Marschzeit bei der Beurteilung der zumutbaren Weglänge erscheint deshalb zur Vermeidung von indirekten Ungleichbehandlungen von Kindern innerhalb der gleichen Schulgemeinde als unerlässlich. Im vorliegenden Fall wird der Schulweg auf 35 Minuten bis zum Schulhaus Ebnet bzw. auf 40 Minuten bis zum Schulhaus Otmar veranschlagt, was von den Parteien nicht bestritten wird. Wie sich anlässlich des Augenscheins der Vorinstanz gezeigt hat, verläuft die Strecke vorwiegend auf Gemeindestrassen 1. und 2. Klasse, deren Beschaffenheit keine besonderen Schwierigkeiten für die Kinder verursacht. Zu gewissen Zeitverzögerungen kann es beim Bahnübergang kommen. Zudem können Schnee und Eis das Vorankommen erschweren und die Marschzeit verlängern. Nicht ins Gewicht fällt dagegen die als gering einzustufende Höhendifferenz von ca. 50 m. Auch wenn entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner ein Fussmarsch von über 30 Minuten nicht per se als unzumutbar erscheint, ist eine Marschzeit von 40 Minuten, die sich je nach Begleitumständen noch verlängern kann, für Unterstufenschülerinnen und schüler als lang zu bezeichnen, insbesondere dann, wenn die Strecke viermal täglich zurückzulegen ist.



3.4. Bei der Beurteilung der Gefährlichkeit des Weges spielt das subjektive Empfinden eine erhebliche Rolle, was eine Objektivierung der Gefährlichkeit erschwert. Immerhin gelten Strassen ohne Trottoir, insbesondere enge Durchgangsstrassen mit hohem Verkehrsaufkommen, Lastwagenverkehr oder unübersichtlichen Kurven, längere Partien durch einsame Wälder, das Fehlen von Fussgängerstreifen, Lichtsignalanlagen und dergleichen sowie das Risiko von Übergriffen auf einsamen und abgelegenen Strassenteilen als gefährlich (Plotke, a.a.O., S. 228 ff.). Wegen der Gefährlichkeit als unzumutbar erachtete die Rechtsprechung einen teilweise sehr steilen Wanderweg von 2,5 km Länge mit einer Höhendifferenz von etwa 500 m, der weitgehend durch Waldgebiet führte, für Schüler der 1. und 3. Primarklasse (VPB 64/2000 Nr. 56 E. 5.2), einen Schulweg von 2,9 km mit einer Höhendifferenz von 260 m und der notwendigen Überquerung einer Kantonsstrasse ohne Fussgängerstreifen oder Verkehrsampel für eine Erstklässlerin (Primarschule), ebenso der (alternative) Schulweg über eine Dorfstrasse ohne jedes Trottoir, die bergauf etwa 2 km durch den Wald führte (PVG 2002 Nr. 1 E. 2b), und einen Schulweg von über 3 km Länge auf einer Staatsstrasse ohne Trottoir, die teilweise durch bewaldetes Gebiet führte und nicht beleuchtet war, für einen Zweitklässler (BVR 2003, S. 197 ff. E. 4c/cc, 4d).

Die Beurteilung der Gefährlichkeit setzt in besonderem Mass die Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse voraus. Das Verwaltungsgericht weicht deshalb nur dann von den Einschätzungen der Verwaltungsbehörden, welche überdies einen Augenschein vor Ort durchführten, ab, wenn dafür triftige Gründe vorliegen. Da im vorliegenden Fall bereits aufgrund der Weglänge und der Marschzeit ein Anspruch auf einen Schülertransport zu bejahen ist, kann hier letztlich offen bleiben, ob der in Frage stehende Schulweg aufgrund seiner Gefährlichkeit einem Unterstufenschüler zumutbar ist.

3.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass der zu beurteilende Schulweg hinsichtlich Länge in km nur knapp unter der von der Beschwerdeführerin als unzumutbar definierten Weglänge von 2 km liegt, aber mit einer Marschzeit von 40 Minuten pro Weg als zu lang und für Unterstufenschüler unzumutbar einzustufen ist. Zudem wohnen in der unmittelbaren Nachbarschaft der Beschwerdegegner schulpflichtige Kinder mit einem Schulweg von über 2 km Länge. Aufgrund der langen Marschzeit und



der Notwendigkeit, für das gesamte Quartier Ruppenstrasse/Bächigenstrasse/Bahnweg eine einheitliche Lösung zu treffen, ist im vorliegenden Fall ein Anspruch auf einen unentgeltlichen Schülertransport zu bejahen und die Beschwerde abzuweisen.

4. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- erscheint angemessen (Ziff. 382 des Gerichtskostentarifs, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist nicht zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen. Die Beschwerdeführerin ist unterlegen (Art. 98^{bis} VRP), und die Beschwerdegegner haben keinen entsprechenden Antrag gestellt (Art. 98^{ter} VRP in Verbindung mit Art. 263 Abs. 3 des Zivilprozessgesetzes sGS 961.2).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Auf die Erhebung wird nicht verzichtet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der

Präsident:

Der Gerichtsschreiber:



Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegner

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.