

Klosbachstrasse 48
8032 Zürich
Telefon 043 488 40 30
Telefax 043 488 40 39
info@fussverkehr.ch

www.fussverkehr.ch
www.mobilitepietonne.ch
www.mobilitapedonale.ch

Fussverkehr Schweiz
Fachverband der FussgängerInnen

Mobilité piétonne
Association suisse des piétons

Mobilità pedonale
Associazione svizzera dei pedoni

Faktenblatt

2014 / 06

Der zumutbare Schulweg - Das Recht auf Bildung beginnt an der Haustüre



Impressum

Herausgeber	Fussverkehr Schweiz Klosbachstrasse 48 8032 Zürich Telefon +41 (0)43 488 40 30 Telefax +41 (0)43 488 40 39 info@fussverkehr.ch www.fussverkehr.ch
Autor(en)	Thomas Schweizer, dipl. Geograf / Pascal Regli, Verkehrsplaner SVI
Redaktion	Thomas Schweizer, dipl. Geograf
Titelbild	Christine Baerlocher
Layout/Druck	Fussverkehr Schweiz
Zitationsvorschlag	Thomas Schweizer / Pascal Regli, Der zumutbare Schulweg - Das Recht auf Bildung beginnt an der Haustüre, Fussverkehr Schweiz, Zürich, Faktenblatt, Juni 2014

Faktenblatt 2014/05

Der zumutbare Schulweg – Das Recht auf Bildung beginnt an der Haustüre

Mit dem obligatorischen und unentgeltlichen Grundschulunterricht wird auch der Anspruch an einen zumutbaren Schulweg festgesetzt. Der Schulweg liegt somit im Aufgabenbereich der öffentlichen Hand.

Einleitung¹

Der Schulweg bzw. der Weg zum Kindergarten ist ein wichtiges Stück Lebensweg und für die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder von grosser Bedeutung. Grundsätzlich soll der Schulweg² von den Kindern selbständig zurückgelegt werden können. Kinder lernen auf dem Schulweg ihre Umwelt kennen, sie spielen, knüpfen Kontakte und tragen ihre sozialen Konflikte ohne die Beteiligung von Erwachsenen aus (zum Wert des Schulwegs siehe «Sicher zur Schule – sicher nach Hause. Das ABC der Schulwegsicherung», Broschüre von Fussverkehr Schweiz, www.schulweg.ch).

Was für den Weg zur Schule gilt, muss auch für die Wege zwischen den einzelnen Schulstandorten (Schulhaus, Turnhalle, Werkraum, Schwimmbad etc.) im Rahmen des schulischen Angebotes gelten.

¹ Die Ausführungen basieren unter anderem auf dem Artikel «Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg» von Sándor Horváth. Er wurde veröffentlicht im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 12/2007 und wird seither regelmässig von der Rechtsprechung zitiert.

² Im folgenden wird nur noch von Schulweg gesprochen, der Weg zum Kindergarten aber mit gemeint. Weitere Ausführungen dazu siehe Anhang.

Gesetzliche Grundlage

Gemäss Bundesverfassung³ ist der Grundschulunterricht obligatorisch und unentgeltlich. Daraus ergibt sich, dass Kinder nicht nur Anspruch auf den Unterricht haben, sondern auch, dass der Schulweg für sie keine unzumutbare Erschwerung des Schulbesuchs bedeutet. Ist der Schulweg für die Kinder zu weit, zu beschwerlich oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden, haben die Kantone und Gemeinden Abhilfe zu schaffen. In verschiedenen Kantonen wird dieser Anspruch mit Gesetzen, Merkblättern oder Reglementen konkretisiert. Die Aussage von Schulbehörden, wonach der Schulweg alleinige Sache der Eltern sei, ist somit falsch. Diese sind nur dann verantwortlich, wenn der Schulweg objektiv zumutbar ist.

Der Begriff der Zumutbarkeit

Die Zumutbarkeit des Schulwegs gilt als unbestimmter Rechtsbegriff, der auslegungsbedürftig ist. Mit dem Begriff werden die minimalen Voraussetzungen für einen Schulweg definiert. Es gibt kaum allgemeingültige Regeln. Die Rechtsprechung behandelt immer Einzelfälle, das heisst konkrete Situationen und konkrete Schüler und Schülerinnen. Massgebend für die Beurteilung sind gemäss ständiger Rechtsprechung

- die Person des Schülers beziehungsweise der Schülerin,
- die Art des Schulwegs und
- die Gefährlichkeit des Schulwegs.

Bei jedem dieser Punkte sind diverse Aspekte zu beurteilen.

Person des Schülers, der Schülerin

Im Zentrum der Beurteilung steht das Alter des Kindes. In der Einzelfallbetrachtung sind darüber hinaus aber auch individuelle Aspekte von Bedeutung. So sind zum Beispiel die physischen, psychischen und intellektuellen Fähigkeiten sowie die kognitive Entwicklung eines Kindes massgebend für die Beurteilung, ob der Schulweg im konkreten Fall zumutbar ist oder nicht.

Art des Schulwegs

Wichtig für die Beurteilung der Art des Schulwegs sind die Länge, der Höhenunterschied und die Beschaffenheit. Erschwernisse wie starke Steigungen, verlassene Abschnitte, Wälder, unattraktive Verbindungen oder grosse Menschaufkommen (z.B. in Bahnhöfen) sind zusätzlich zu berücksichtigen.

Schulwege sollten nicht zu lang sein. Wege bis 30 Minuten, die viermal pro Tag zurückzulegen sind, gelten in der Regel als zumutbar. Die reine Aufenthaltszeit zu Hause über Mittag soll dabei mindestens 45 Minuten betragen.

Die sich daraus ergebende Distanz ist abhängig von der Gehgeschwindigkeit und damit wiederum von der Person des Schülers. 1,5 Kilometer lange Schulwege gelten in der Regel als zumutbar. Für Kindergartenkinder sollten sie kürzer sein.

Beträgt die Mittagspause zu Hause weniger als 30 Minuten, muss dies nicht hingenommen werden. In diesen Fällen müssen die kommunalen Schulbehörden für einen Schultransport

³ vgl. Art 19 und 62 der Bundesverfassung.

oder eine Mittagsverpflegung und -betreuung sorgen. Die Kostenbeteiligung der Eltern dafür darf wegen des Unentgeltlichkeitsprinzips des Grundschulunterrichts nicht höher sein als die Kosten für eine zu Hause eingenommene Mahlzeit. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass der diesbezügliche Beitrag der Eltern von 6- bis 13-jährigen Kindern nicht höher sein dürfte als 5 Franken.⁴

Gefährlichkeit des Schulwegs

Für die Gefährlichkeit des Schulwegs stehen die Verkehrsgefahren im Vordergrund. Gegebenenfalls sind auch Naturgefahren zu berücksichtigen.

Folgende Aspekte sind für die Einschätzung der Gefahren im Strassenverkehr wichtig:

- Vorhandensein und Ausgestaltung von Trottoirs und Fusswegen
- Verkehrsaufkommen und Anteil Schwerverkehr
- signalisierte beziehungsweise gefahrene Geschwindigkeit
- Art und Anzahl der Querungen (Vorhandensein von Fussgängerstreifen, Mittelinsel, Lichtsignalanlage)
- Komplexität von Verkehrsknoten und -situationen
- Engstellen, Beleuchtungssituationen, Sichtbeziehungen und Übersichtlichkeit (auf Augenhöhe der Kinder)
- Baustellen, temporäre Hindernisse usw.

Das Überqueren von schwach befahrenen Strassen auf Fussgängerstreifen wird meist auch Kindergartenkindern zugemutet. Der Umgang mit kleineren Gefahren ist auch Teil der Verkehrsbildung. Das Queren von stark befahrenen Strassen gilt in der Regel als unzumutbar.

Ab welchen Verkehrsfrequenzen eine Fussgängerquerung oder das Gehen entlang einer Strasse als gefährlich beziehungsweise unzumutbar eingestuft werden muss, darüber liegen die Einschätzungen von Eltern, der Fachleute und die Urteile der Rechtsprechung relativ weit auseinander. Es gibt keine allgemein verbindlichen Grundlagen, auf die abgestützt werden könnte. Die Gerichte muten den Kindern deutlich mehr zu und erachten Schulwege noch als zumutbar, die Fachleute als unzumutbar einstufen. Im Anhang wird dieser Aspekt mit Beispielen weiter ausgeführt.

Aufgabe der Schulbehörden

Das Gemeinwesen hat die Pflicht, die Zumutbarkeit der Schulwege zu gewährleisten. Im Fuss- und Wanderweggesetz (FWG)⁵ ist festgehalten, dass im Siedlungsgebiet Fusswegnetze bezeichnet, angelegt und erhalten werden müssen. Sie verbinden insbesondere auch Schulen und Kindergärten mit den Wohngebieten. Die Wege müssen frei und möglichst gefahrlos begangen werden können. Zu berücksichtigen sind auch Wegverbindungen zwischen den verschiedenen Unterrichtsorten (Klassenzimmer, Turnhalle, Schwimmbad, Spezialräume, Tagesstrukturen usw.)

⁴ Urteil des BGer 2C_433/2011 vom 1. Juni 2012.

⁵ 704 Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) vom 4. Oktober 1985 (Stand am 1. April 1996)

Um die Sicherheit der Kinder auf dem Schulweg zu gewährleisten, sind in erster Linie Massnahmen zu wählen, welche die Verkehrssicherheit langfristig und zu allen Tageszeiten erhöhen. Bauliche Massnahmen sind dazu in der Regel am geeignetsten. Die Schulbehörden kommen ihrer Pflicht am besten nach, wenn sie solche Massnahmen an die Hand nehmen oder darauf hinwirken, dass diese Massnahmen ergriffen werden.

Organisatorische Massnahmen wie Pedibus oder Lotsendienste sind nur als temporäre Massnahme sinnvoll (vgl. Faktenblatt von Fussverkehr Schweiz, 2011/07, «Sichere Schulwege: Pedibus ist nur zweitbeste Lösung»).

Unentgeltliche Schultransporte (mit einem Schulbus oder öffentlichen Verkehrsmitteln) sind nur vorzusehen, wenn der Weg aufgrund der Distanzen nicht mehr zumutbar ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die unbegleitete Benützung von öffentlichen Verkehrsmitteln, Lernenden des Kindergartens und der Basisstufe noch nicht zugemutet werden kann. Längere Wartezeiten im Falle von nicht auf den Stundenplan abgestimmten Fahrplänen müssen auch von älteren Lernenden nicht in Kauf genommen werden. Grundsätzlich soll sichergestellt werden, dass Kinder den Schulweg sicher bewältigen können, die Jüngeren zu Fuss, grössere Kinder allenfalls auch mit dem Fahrrad.

Die Schulbehörden setzen sich idealerweise dafür ein, dass die Verkehrssicherheit in der Gemeinde systematisch analysiert und verbessert wird. Sie werden dabei selbständig aktiv und thematisieren die Schulwegsicherheit, nehmen Kontakt auf mit den für den Bau und Unterhalt von Kantons- und Gemeindestrassen zuständigen Stellen. Sie erarbeiten zusammen mit Planungsfachleuten Verbesserungsmöglichkeiten und geben Empfehlungen bezüglich Wegwahl und Verkehrsmittelwahl zuhanden der Eltern ab.

Bei der Zuteilung der Schülerinnen und Schüler, bei der Wahl der Schulstandorte und bei der Zusammenlegung von Schulen sollte die Zumutbarkeit der Schulwege für die Kinder beziehungsweise die daraus erwachsenden Probleme und Kosten thematisiert und als Entscheidungsgrundlage mitberücksichtigt werden.

Aufgabe der Eltern

Ist der Schulweg als zumutbar eingestuft, so liegen die weiteren Aufgaben in Bezug auf den Schulweg im Verantwortungsbereich der Eltern. Sie berücksichtigen die Empfehlungen der Schulbehörden und entscheiden, ob der Schulweg zu Fuss, mit dem Bus oder mit dem Velo zurückgelegt werden soll.

Interventionsmöglichkeiten

Wenn die Einschätzung der Zumutbarkeit beziehungsweise die Sicherheitsvorstellungen der Eltern und der Behörden auseinanderklaffen, ist es meist sinnvoll, das Gespräch mit der Schulleitung, einem Mitglied der Schulpflege oder einem Vertreter der Gemeinde zu suchen. Unternehmen die Behörden nichts, obwohl der Schulweg unzumutbar erscheint, kann entweder rechtlich oder politisch eine Lösung eingefordert werden.

Die Eltern sind für ihr Kind beschwerdeberechtigt und können den Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg rechtlich bis vor Bundesgericht einfordern, weil der Anspruch dem Bundesrecht entspringt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Rechtsweg lang sein kann und nicht alle gewünschten Massnahmen beantragt werden können. Vor Beschwerdeinstanzen geht es in erster Linie um Transportdienste oder Transportkostenersatz, allenfalls um Lot-

sendienste. Obschon bauliche Massnahmen oft sinnvoller und nachhaltiger wären, können diese in der Regel juristisch nur schwer eingefordert werden.

Um bauliche Verbesserungen zu erreichen, kann der politische Weg deswegen erfolgversprechender sein. Mit Anfragen, Medienarbeit, Briefen, Petitionen an die zuständigen Behörden kann Schulwegsicherheit als politisches Thema lanciert werden. Weitere Mittel können Initiativen oder politische Vorstösse in Parlamenten sein. Die Anträge sind so zu formulieren, dass sie umsetzbar und politisch mehrheitsfähig sind. Bauliche Massnahmen sind dann erfolgsversprechend, wenn mit kostengünstigen Massnahmen eine grosse Wirkung erzielt werden kann und dadurch teure Schultransporte vermieden werden können. In einigen Fällen kann es sinnvoll sein, auf dem Rechtsweg einen Schultransport einzufordern, um im Resultat bauliche Ersatzmassnahmen zu erwirken.

Anhang

Zusätzliche Hinweise und Erkenntnisse aus Rechtsfällen

Das Gemeinwesen ist verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um die Zumutbarkeit des Schulweges zu gewährleisten. Die Frage der Zumutbarkeit wird von den Beschwerdeinstanzen insbesondere bezüglich der Notwendigkeit von Schultransportdiensten diskutiert. Aber auch die Reduktion der Gefährlichkeit durch verkehrsplanerische oder organisatorische Massnahmen (zum Beispiel Lotsendienste) wird in den Beschwerdeentscheiden angesprochen. Die kommunalen Schulbehörden müssen die Zumutbarkeit des Schulwegs sicherstellen, sind jedoch bezüglich der Massnahmen frei.

Wo der Kindergarten ebenfalls obligatorisch oder die Basisstufe bereits eingeführt worden ist, dehnt sich der Anspruch eines zumutbaren Schulweges auch auf den Weg zum Kindergarten bzw. dieser Vorstufe aus. Der Anspruch kann allenfalls auch geltend gemacht werden, sofern der Besuch des Kindergartens eine faktische Voraussetzung für den erfolgreichen Eintritt in die Primarschule darstellt. Dazu besteht allerdings keine gefestigte Rechtsprechung. Die Gymnasialstufe wird hingegen gemäss Bundesgericht nicht als Bestandteil des Grundschulunterrichts angesehen.⁶

Die Beschwerdeinstanzen beurteilen immer konkrete Einzelfälle. Zwischen den verschiedenen kantonalen Beschwerdeinstanzen und auch dem Bundesgericht bestehen teilweise erhebliche Differenzen in der Beurteilung. Das Bundesgericht mutete den Schülern in der Vergangenheit oft mehr zu als die kantonalen Beschwerdeinstanzen. In jüngerer Zeit ist jedoch eine vermehrte Sensibilisierung der Beschwerdeinstanzen erkennbar, die möglicherweise auf den früheren Schuleintritt und die damit verbundene gesellschaftspolitische Diskussion zurückzuführen ist.

Würde auf die Meinung der Fachleute abgestützt (Verkehrspsychologen, Schulpsychologen, Sozialwissenschaftler usw.), die sich mit den Fähigkeiten und Entwicklungsstufen der Kinder befassen, so müssten eine Vielzahl der real existierenden Schul- und Kindergartenwege als unzumutbar qualifiziert werden, weil sie entweder zu gefährlich, zu lang oder anderweitig als unzumutbar beurteilt werden. So erachten Fachleute Schulwege von über 500 Metern und die Überquerung von Strassen (trotz vorhandener Lichtsignalanlage) für Vier- bis Fünfjährige generell als unzumutbar. Die geplante Einführung der Basisstufe stellt die zuständigen Schulbehörden in Bezug auf die Schulwegplanung vor neue Herausforderungen, sind sie doch verpflichtet, bei Unzumutbarkeit Massnahmen zu ergreifen. Diese können (raum-)planerischer, verkehrstechnischer oder organisatorischer Art sein.

Die Massnahmen dürfen die Eltern nichts kosten. Sofern nur einzelne Kinder betroffen sind und deswegen aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen keine kollektiven Massnahmen getroffen werden, müssen die Eltern für die Begleitung ihrer Kinder zur Schule von den zuständigen Behörden entschädigt werden, sofern ihnen die Begleitung beziehungsweise ein Transport-

⁶

BGE 133 I 156 ff. (160 ff.), E. 3.5, 3.6. Diese und alle folgenden Zitate stammen aus «Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg» von Sándor Horváth. Er wurde veröffentlicht im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 12/2007 und wird seither regelmässig von der Rechtsprechung zitiert.

dienst überhaupt zugemutet werden kann und dieser faktisch und rechtlich möglich ist. Ansonsten sind andere Massnahmen erforderlich – allenfalls auch Taxidienste für einzelne Kinder.

Oft stehen anstelle von Schulbussen öffentliche Transportmittel zur Verfügung. Diese können jedoch von Kindern im Basisstufenalter nicht selbständig benutzt werden. Bei Benützung öffentlicher Transportmittel sind zusätzlich ein Begleitdienst durch die Schulbehörden zu organisieren (vgl. BVR 2013/1 und Entscheid des regionalen Schulinspektorates des Kantons Bern vom 24. Mai 2013).

Bezüglich Verkehrsgefahren liegen zur Zumutbarkeit folgende Gerichtsentscheide vor:

Kindergarten/Basisstufe

- Die Überquerung einer stark befahrenen Strasse kann Kindergartenkinder nicht zugemutet werden, und zwar auch dann nicht, wenn ein Fussgängerstreifen mit Mittelinsel vorhanden ist.⁷
- Einem Kindergartenschüler ist das Überqueren einer Kantonsstrasse, die täglich von 9900 Fahrzeugen befahren wird, auf einem nicht idealen (unübersichtlichen) Fussgängerstreifen nicht zumutbar.⁸
- Die Überquerung einer täglich von mehr als 10 000 Fahrzeugen befahrenen Kantonsstrasse ist trotz Ampelanlage einem Kind im Kindergartenalter nicht zuzumuten.⁹
- Die Überquerung einer durch Lichtsignale gesicherten Strasse ist nach Meinung des Erziehungsdepartements auch von Kindern im Kindergartenalter zu bewältigen.¹⁰
- Ein Schulweg von 1,2 Kilometern entlang einer Kantonsstrasse, weitgehend ohne Trottoir, mit geringem Verkehrsaufkommen, aber regelmässigem Schwerverkehr, kann Kindern im Kindergartenalter ohne Begleitung nicht zugemutet werden.¹¹
- Die unbegleitete Benutzung öffentlicher Verkehrsmitteln kann 4- bis 6-jährigen Kindern nicht zugemutet werden¹².

Primarschule

- Einem siebenjährigen Kind kann die Überquerung einer stark frequentierten Kantonsstrasse ohne Fussgängerstreifen und Ampel nicht zugemutet werden.¹³
- Ein Schulweg auf einer Strasse ohne Fussweg, welche mit 80 km/h befahren werden kann und von 10 bis 15 Fahrzeugen pro Stunde frequentiert wird (in Stosszeiten 30 Fahrzeuge), muss für Kindergartenschüler und Kinder der ersten und zweiten Klasse als zu gefährlich und unangemessen bezeichnet werden.¹⁴
- Neun- bis zehnjährige Viertklässer sind in der Lage, eine stark frequentierte, über-

⁷ Entscheid des Bildungs- und Kulturdepartements des Kantons Luzern vom 23. Januar 2012.

⁸ Entscheid des Erziehungs- und Kulturdepartements Luzern vom 11. August 1998, E. 3.

⁹ Erziehungsrat Aargau, 21.1.1994, zit. nach Plotke, S. 230.

¹⁰ Erziehungsdepartement Basel, 30.7.1998, zit. nach Plotke, S. 229.

¹¹ Erziehungsdepartement Graubünden, 29.1.1997, zit. nach Plotke, S. 230.

¹² Entscheid des bernischen Verwaltungsgerichts vom 18. Juli 2012; BVR 2013 NR. 1

¹³ PVG 2002, Nr. 1, S. 15 ff. (17), E. 2b.

¹⁴ Entscheid der Schulrekurskommission des Kantons Zürich vom 21. Januar 2002, S. 6, E. 7.

sichtliche und mit Verkehrsampeln gesicherte Strasse zu überqueren.¹⁵

- Ein Schulweg entlang einer Kantonsstrasse ohne Trottoir, Radweg oder Radstreifen kann zehnjährigen Schulkindern nicht zugemutet werden.¹⁶
- Ein 1,7 Kilometer langer Schulweg, der in 30 Minuten bewältigt werden kann, ist für alle Primarschüler zumutbar. Ein urbanes Umfeld, das ein mehrmaliges Überqueren der Strasse bedingt, wobei die schwierigeren Übergänge alle mit Ampelanlagen gesichert sind, kann vom Gefahrenpotenzial her nicht als unzumutbar betrachtet werden.¹⁷

Oberstufe

- Ein Schulweg entlang einer zum Teil engen, kurvenreichen und stellenweise unübersichtlichen Strasse ohne Trottoir, die schwach, aber eher schnell befahren wird, ist – unabhängig vom Alter der Kinder – nicht zumutbar und kann von den Kindern auch nicht mit Fahrrädern oder Motorfahrrädern befahren werden.¹⁸
- Ein Schulweg von 2,8 Kilometern, der teilweise mit dem Fahrrad zurückgelegt werden kann, und eine anschliessende Bahnfahrt von rund acht Minuten, was zu einer Gesamtschulwegdauer von rund 50 Minuten führt, ist für eine 13-jährige Oberstufenschülerin zumutbar.¹⁹

¹⁵ Erziehungsrat Zürich, 4.11.1997, zit. nach Plotke, S. 230.

¹⁶ Entscheid des Erziehungs- und Kulturdepartements Luzern vom 29. September 2000, E. 6c.

¹⁷ Entscheid des Bundesrates vom 1. Juli 1998, VPB 2000 (64) Nr. 1, E. 2.3, 4.1, 4.2.

¹⁸ Entscheid des Erziehungs- und Kulturdepartements Luzern vom 11. November 1997, E. 8c.

¹⁹ Urteil des BGer 2P.101/2005 vom 25. Juli 2005, E. 5.2.