

**Zeitschrift:** Schweizer Schule  
**Herausgeber:** Christlicher Lehrer- und Erzieherverein der Schweiz  
**Band:** 82 (1995)  
**Heft:** 7-8: Sexualerziehung ; Koedukation

**Artikel:** Fragen aus dem Schulrecht  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-530588>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 29.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Fragen aus dem Schulrecht

### Schulbus in den Kindergarten gratis?

**Der Besuch der Primarschule ist nach Zürcher Schulgesetz unentgeltlich. Daraus kann man eine Transportpflicht für Schüler ableiten, deren Schulweg unzumutbar lang ist. Doch gilt dies auch für den Kindergarten, der ja noch nicht obligatorisch ist?**

A) Am 5. April 1991 gelangten die Familien O. und W. an die Schulpflege Egg mit dem Ersuchen, das Transportproblem der Kinder A. O. und S. W. für den Besuch des Kindergartens zu lösen. Den abschlägigen Bescheid hob die Bezirksschulpflege Uster auf und wies die Schulpflege Egg an, für die beiden Kindergartenstschüler sofort einen unentgeltlichen Transportdienst einzurichten. Die Schulpflege Egg focht diese Anordnung beim Erziehungsrat des Kantons Zürich an. Dieser gelangte in seinem Entscheid vom 19. Mai 1992 zum Ergebnis, dass zwar auch Kindergartenstschülern ein beschränkter Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg zustehe, doch genüge es, wenn die Schulpflege für den Eigentransport durch die Eltern einen angemessenen Kostenbeitrag entrichte. Die Schulpflege Egg wurde in teilweiser Gutheissung des Rekurses verpflichtet, die in ihrem Reglement vorgesehenen Beiträge für Schülertransporte auszurichten. Damit gaben sich nun aber die Eltern nicht zufrieden, worauf der Regierungsrat des Kantons Zürich ihren Rekurs mit Entscheid vom 13. Januar 1993 guthiess und die Schulpflege Egg verpflichtete, «ab sofort einen unentgeltlichen Transportdienst für die Kinder der Rekurrenten zu organisieren und den Rekurrenten für 1991/92 rückwirkend einen Beitrag von je Fr. 1000.– auszurichten.

B) Gegen diesen vom Regierungsrat getroffenen Entscheid führt die Gemeinde Egg mit Eingabe vom 27. Januar 1993 staatsrechtliche Beschwerde. Sie rügt eine Verletzung von Art. 4 und 27 BV sowie der Gemeindeautonomie und beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung

b) Durch den angefochtenen Entscheid wurde die Schulpflege Egg als Beschwerdeführerin verpflichtet, für den Kindergartenbesuch der beiden Kinder der Beschwerdegegner, A. O. und S. W., sofort einen unentgeltlichen Transportdienst einzurichten und die Beschwerdegegner für die ihnen bereits entstandenen Aufwendungen rückwirkend mit je Fr. 1000.– zu entschädigen. Gemäss Mitteilung der Beschwerdegegner vom 20. September 1993 ist A. O. im August 1992 und S. W. im August 1993 in die Primarschule übergetreten. Damit ist die Gegenstand des angefochtenen Entscheides bildende Streitfrage, ob die

Gemeinde für den *Kindergartenbesuch* dieser beiden Kinder einen Transportdienst einzurichten hat, nicht mehr aktuell und die diesbezügliche Anweisung des Regierungsrates an sich gegenstandslos geworden.

Es geht um die Streitfrage, ob die Gemeinde einen Transportdienst einzurichten hat

c) vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses wird ausnahmsweise dann abgesehen, wenn sich der geprüfte Eingriff jederzeit wiederholen könnte, an der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsrichterliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre.

Die Voraussetzungen für eine solche Ausnahme erscheinen hier als erfüllt. Gemäss Mitteilung der Beschwerdegegner vom 20. September 1993 ist inzwischen ein weiteres Kind der Familie W. in den Kindergarten eingetreten, für welches sich die streitige Frage wiederum stellt. Ob dieser oder weitere Fälle bei abermaligem Durchlaufen des ganzen Instanzenzuges dem Bundesgericht rechtzeitig unterbreitet werden könnten, ist zweifelhaft. Da die Frage, ob die Gemeinden aufgrund der geltenden Gesetzgebung verpflichtet sind, den Transport für den Kindergartenbesuch zu gewährleisten, für viele zürcherische Gemeinden von erheblicher Bedeutung sein dürfte, ist auf die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

5.- a) Gemäss § 74 Abs. 1 des Volksschulgesetzes führen die Gemeinden Kindergärten als Bildungs- und Erziehungsstätten für Kinder im vorschulpflichtigen Alter und für noch nicht schulreife Kinder. «Sie gewährleisten einen ein- bis zweijährigen Besuch des Kindergartens. Der Besuch ist freiwillig und unentgeltlich» (§ 74 Abs. 2 VSG).

b) Aus dieser gesetzlichen Regelung leitet der Regierungsrat die Verpflichtung der Gemeinde ab, jedem Kind den Besuch des Kindergartens in zumutbarer Weise zu ermöglichen. Wo der Schulweg, wie hier, für Kindergartenstschüler unzumutbar lange und zu gefährlich sei, sei die Gemeinde, gleich wie bei den Primarschülern, zur Organisierung eines Transportdienstes verpflichtet. Wenn das Gesetz die Unentgeltlichkeit des Kindergartenbesuches statuiere, müsse auch der Transport dorthin unentgeltlich sein. Es gehe nicht an, die Organisation des Transportes von Kindergartenstschülern auf dem Reglementswege den betroffenen Eltern zuzuweisen, auch wenn dafür ein Kostenbeitrag ausgerichtet werde.

c) Dass der Schulweg im konkreten Fall für kleine Kinder unzumutbar lang ist, wird von der Beschwerdeführerin nicht in Abrede gestellt. Sie beanstandet jedoch die vom Regierungsrat daraus gezogenen Folgerungen. Wohl ergebe sich aus Art. 27 Abs. 2 BV, welcher die Unentgeltlichkeit des obligatorischen Primarschulunterrichtes statuiere, eine Verpflichtung der Gemeinde, für einen kostenlosen Transport durch Schulbus oder Taxibetrieb zu sorgen, wenn der Besuch der Schule mit andern zumutbaren Mitteln nicht möglich sei. Diese verfassungsrechtliche Verpflichtung gelte aber nur für den Primarschulunterricht und lasse sich nicht auf den Vorschulunterricht ausdehnen. Auch aus § 74 VSG ergebe sich keine Verpflichtung der Gemeinde, im Falle eines schwierigen Schulweges Kostenbeiträge an den Eigentransport durch die Eltern auszurichten oder gar einen Busbetrieb für die Kindertenschüler zu organisieren. Da der Kindergartenbesuch freiwillig sei, müssten hier andere Maßstäbe gelten als für den obligatorischen Primarschulunterricht. Es stehe im autonomen Ermessen der Gemeinde, ob sie Eltern von Kindern mit langem Schulweg einen Beitrag an die eigenen Transportkosten zusprechen wolle; sie könne sich dafür entscheiden, dass Transportkostenbeiträge eine verhältnismässige Massnahme darstellen, die auf die Besonderheiten des Kindergartenbetriebes und die Eigenverantwortung der Eltern Rücksicht nähmen und dementsprechend auf einen unentgeltlichen Transport von Kindertenschülern verzichten. Die Zuständigkeit zur Beschlussfassung richte sich nach der Gemeindeordnung. Die undifferenzierte Anordnung des Regierungsrates, sofort einen unentgeltlichen Busbetrieb zu organisieren, sei ein unzulässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie. In der Beschwerdeergänzung wird zusätzlich geltend gemacht, die Transportpflicht für Primarschüler folge aus dem Obligatorium dieses Unterrichts; aus der blossen Unentgeltlichkeit, wie sie für den Kindergartenbesuch vorgesehen sei, ergebe sich noch keine Transportpflicht des Gemeinwesens. Auch der Besuch der Mittelschule sei im Kanton Zürich unentgeltlich, ohne dass Schüler aus entfernten Wohnorten einen Anspruch darauf hätten, zur Schule transportiert oder für die Transportkosten entschädigt zu werden. Entsprechendes gelte für sonstige unentgeltliche staatliche Dienstleistungen (zahnärztliche Betreuung der Schulkinder, Rechtsauskünfte usw.).

Die Transportpflicht gilt nur für Primarschulen

d) Da Art. 27 Abs. 2 BV sich ausschliesslich auf den obligatorischen Primarunterricht und nicht auch auf die freiwillige Vorschulstufe bezieht, kann die in der genannten Verfassungsbestimmung statuierte Unentgeltlichkeitsgarantie für den hier in Frage stehenden Kindergartenbesuch nicht angerufen werden. Dasselbe gilt für die entsprechende Garantie in Art. 62 Abs. 3 der zürcherischen Kantonsverfassung («Der obligatorische Volksschulunterricht ist unentgeltlich»). Die streitige Frage beantwortet sich einzig anhand der vom Regierungsrat herangezogenen Bestimmung von § 74 des Volksschulgeset-

zes. Deren Auslegung prüft das Bundesgericht im Rahmen der vorliegenden Autonomiebeschwerde lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür. Willkürliche Rechtsanwendung liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre; das Bundesgericht greift nur ein, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, indem er eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt.

e) § 74 des Volksschulgesetzes (VSG) verpflichtet die Gemeinden zur Führung von Kindergärten (Abs. 1) und legt fest, dass deren Besuch freiwillig und «unentgeltlich» ist (Abs. 2). Die Tragweite dieser Unentgeltlichkeitsregel wird weder durch das Gesetz noch durch die dazu erlassene Verordnung (Verordnung vom 31. März 1900 über die Volksschule und die Vorschulstufe) näher bestimmt. Eine analoge Vorschrift findet sich in 2 VSG für den Bereich der Volksschule («Der Unterricht ist unentgeltlich»). Gemäss 44 VSG werden die Lehrmittel der Volksschule von den Gemeinden angeschafft und den Schülern «unentgeltlich» abgegeben.

aa) Mit der Statuierung der Unentgeltlichkeit wollte der Gesetzgeber vorab gewährleisten, dass vom Benutzer der Einrichtung keine Gegenleistung, d.h. insbesondere kein Schulgeld, verlangt werden darf. Das ergibt sich für den Primarschulunterricht bereits aus Art. 27 Abs. 2 BV sowie aus der entsprechenden Garantie in Art. 62 Abs. 3 der Zürcher Kantonsverfassung. Die Unentgeltlichkeit erscheint hier zunächst als Korrelat zum Obligatorium des Primarschulunterrichts; die Erfüllung dieser Pflicht lässt sich leichter durchsetzen, wenn sie für den Pflichtigen mit keinen Kosten verbunden ist. Zugleich liegt dieser Regelung aber der weitergehende Gedanke zugrunde, dass der Zugang zur Schule, im Interesse der Allgemeinheit und einer funktionierenden Demokratie, allen Teilen der Bevölkerung unter gleichen Bedingungen möglich sein soll. Der Bundesrat hat dementsprechend in seiner Praxis zu Art. 27 Abs. 2 BV nicht bloss den Anspruch auf Gebührenfreiheit des Schulbesuches bejaht, sondern darüber hinaus verlangt, dass der Besuch der Volksschulen auch durch die Länge des Schulweges nicht unzumutbar erschwert werden dürfe; Kantone und Gemeinde haben, wo der Schulweg zu mühsam oder mit unzumutbaren Gefahren verbunden ist, für Abhilfe zu sorgen, z.B. durch Übernahme der Kosten eines Schulbusses oder durch Ermöglichung des unentgeltlichen Schulbesuches in einer Nachbargemeinde.

Der Zugang zur Schule soll für alle unter gleichen Bedingungen möglich sein

bb) Es ist den Kantonen unbenommen, die Unentgeltlichkeit des Schulbesuches in einem weitergehenden Masse zu gewähren, als Art. 27 Abs. 2 BV dies vorschreibt, oder diese Garantie auf Schulen auszudehnen, die nicht unter den Begriff der Primarschulen fallen. So werden im Kan-

ton Zürich (und in vielen andern Kantonen) auch die Lehrmittel und Schulmaterialen unentgeltlich an die Volksschüler abgegeben, obwohl Art. 27 Abs. 2 BV dies nicht verlangt.

Wenn der zürcherische Gesetzgeber in § 74 des Volkschulgesetzes die Unentgeltlichkeit auch für den Kindergartenbesuch vorschreibt, so erscheint es zumindest nicht als unhaltbar, diese Regelung, analog zur Unentgeltlichkeitsregel für den Primarschulbesuch, dahin auszulegen, dass sie nicht bloss die Erhebung von Schulgeldern ausschliesst, sondern bei übermäßig langem Schulweg auch Anspruch auf kostenlosen Transport verleiht. Wohl besteht zum Primarschulunterricht, worauf die Beschwerdeführerin an sich mit Grund hinweist, insofern ein erheblicher Unterschied, als dieser, im Gegensatz zum Kindergartenbesuch, obligatorisch ist. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass der Besuch des Kindergartens den späteren Eintritt in die Primarschule erleichtert, indem er die Lernfreude und Lernbereitschaft der Kinder erweckt, ohne die Inhalte des späteren Schulunterrichts vorwegzunehmen. Die meisten Eltern machen denn auch von der Möglichkeit, ihre Kinder in den Kindergarten zu schicken, Gebrauch. Wenn der Regierungsrat des Kantons Zürich gestützt auf § 74 VSG bei übermäßig langen oder beschwerlichen Schulwegen die Gemeinden, über die Gebührenfreiheit hinaus, auch zur Übernahme der notwendigen Transportkosten verpflichtet, so dient dies dem Ziel der Chancengleichheit aller Kinder, welches der Unentgeltlichkeitsregel von § 74 VSG letztlich zugrunde liegt. Ohne diese ausdehnende Interpretation wäre die Ausübung des Rechtes auf unentgeltlichen Kindergartenbesuch für alle jene Kinder in Frage gestellt, welche den Weg zur Schule aus topographischen Gründen nicht oder nur unter Inkaufnahme erheblicher persönlicher Kosten bewältigen können. Wohl mögen Zweifel bestehen, ob der historische Gesetzgeber bei Erlass der betreffenden Vorschrift derartige zusätzliche Verpflichtungen der Gemeinden tatsächlich vor Augen hatte. In der staatsrechtlichen Beschwerde wird indessen nicht dargetan, dass mit der erwähnten Regel klarerweise nur gerade die Befreiung von Schulgeldern gemeint sein konnte. Die auf einer zeitgemässen Würdigung der Verhältnisse beruhende, sich an die Rechtsprechung zu Art. 27 anlehrende extensive Auslegung der Unentgeltlichkeitsregel von § 74 VSG durch den Regierungsrat hält dem Vorwurf der Willkürstand. Dass in den einschlägigen kantonalen Verordnungsvorschriften nur von der Subventionierung von Schülertransporten für die Volksschule ausdrücklich die Rede ist (vgl. 6 lit. Ordnung vom 10. September 1986 zum Schulleistungsgesetz), vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern.

Die Unentgeltlichkeit gilt auch für den Kindergarten und damit auch der Anspruch auf kostenlosen Transport

f) Da die kantonale Gesetzgebung keine Regelung darüber enthält, auf welche Weise bei übermäßig langen Schulwegen Abhilfe zu schaffen ist, liegt es grundsätzlich

in der Gestaltungsfreiheit der Gemeinde, sich für eine ihr zweckmässig erscheinende Lösung zu entscheiden. Ob aufgrund der im Kanton Zürich gegebenen Rechtslage von den Gemeinden generell verlangt werden darf, für den Kindergartenbesuch einen Transportdienst einzurichten, wie dies der Regierungsrat anzunehmen scheint, oder ob es auch genügen kann, die Organisation des Transports gegen Entrichtung eines kostendeckenden Beitrages den Eltern zu überlassen, erscheint zweifelhaft, kann hier aber dahingestellt bleiben. Die zu treffende Lösung dürfte in wesentlichem Masse von den jeweiligen konkreten Umständen abhängen (Zahl und Wohnort der insgesamt – d.h. auch für den Primarschulbesuch – zu transportierenden Kinder, bestehende Transportmöglichkeit und -bereitschaft seitens der Eltern oder privater Dritter, Vorhandensein von gemeindeeigenen Fahrzeugen oder lokalen Taxibetrieben usw.). Auf diese Frage ist im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, welches mangels eines aktuellen Interesses an der Beurteilung der seinerzeitigen konkreten Streitfälle nur noch die aufgeworfenen Grundsatzfragen zum Gegenstand haben kann, nicht weiter einzugehen.

Eventuell reicht auch ein kostendeckender Beitrag aus

In der staatsrechtlichen Beschwerde wird jedenfalls nicht hinreichend dargetan, dass und wieso die vom Regierungsrat im konkreten Fall verlangte Errichtung eines unentgeltlichen Transportdienstes durch die Gemeinde offensichtlich unverhältnismässig und unhaltbar gewesen wäre. Die Beschwerdeführerin zeigt insbesondere nicht auf, dass es den Eltern im konkreten Fall ohne weiteres zuzumuten gewesen wäre, die betreffenden Fahrten gegen das in Aussicht gestellte bzw. in der Zwischenzeit reglementarisch neu festgelegte Entgelt weiterhin selber auszuführen. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf den Einwand, wonach die Festlegung einer zweckmässigen Lösung in ihrem autonomen Ermessen stehe. Dies trifft nach dem Gesagten zwar zu, doch folgt daraus allein noch nicht die Unhaltbarkeit der vom Regierungsrat getroffenen Anordnung. Die staatsrechtliche Beschwerde vermag auch in diesem Punkt nicht durchzudringen.

Demnach erkennt das Bundesgericht: Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

Entscheid des Bundesgerichts vom 28. Januar 1994