

Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 27.11.2001 - 7 A 10051/01.OVG -

zur Aufsicht beim Transport von Kindergartenkindern mit Anspruch auf einen wohnortnahen Kindergartenplatz

Leitsatz: Aufgrund von § 11 KitaG ist ein Landkreis verpflichtet, Kinder, die einen Anspruch auf Beförderung zu einem wohnortnahen Kindergarten haben, in geeigneter, kindgerechter Weise und unter Wahrnehmung der Aufsicht über die Kinder zu befördern.

Urteil:

In dem Verwaltungsrechtsstreit

wegen Kindergartenrecht

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. November 2001, an der teilgenommen haben

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 15. September 2000 wird teilweise abgeändert.

Es wird festgestellt, dass die Aufsichtspflicht des Beklagten bei der Beförderung gemäß § 11 des Kindertagesstättengesetzes mit dem Einstieg des Kindes in das Transportmittel beginnt.

Die weitergehende Berufung wird zurückgewiesen.

Der Beklagte hat 3/4, der Kläger 1/4 der Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Dem Beklagten wird nachgelassen, die Kosten der Zwangsvollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abzuwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der am 23. September 1997 geborene Kläger wohnt in N.... und besucht den Kindergarten in der etwa 5 km (Luftlinie) entfernt gelegenen Nachbargemeinde BDie Beförderung von Kindern aus Gemeinden ohne eigenen Kindergarten von ihrem Wohnort zum Standort des Kindergartens ist im Landkreis T.... so geregelt, dass der beklagte Kreis Plätze in Linienbussen des öffentlichen Personennahverkehrs zur Verfügung stellt. Nachdem der Kreiselternausschuss ohne Erfolg begehrt hatte, die Kindergartenbeförderung - wie in früheren Jahren - mit Kleinbussen im freigestellten Verkehr und darüber hinaus unter Einsatz geeigneter Aufsichtspersonen durchzuführen, hat der Kläger am 23. Juli 2000 Klage erhoben.

Er hat im Wesentlichen vorgetragen, er habe aufgrund der §§ 22 bis 26 SGB VII und §§ 2, 5 und 11 des Kindertagesstättengesetzes Rheinland-Pfalz - KitaG - Anspruch auf eine dem Kindeswohl entsprechende Beförderung. Die vom Beklagten zur Verfügung gestellte Beförderung sei aber für Kleinkinder unzumutbar. Die im öffentlichen Personennahverkehr eingesetzten Linienbusse seien für Kinder ungeeignet.

Der Kläger hat beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, bei der von ihm zu gewährleistenden Busbeförderung eine geeignete Aufsichtsperson im Bus zu stellen und die Beförderung durch einen gesonderten Kindergartenbus im freigestellten Verkehr im Sinne des § 1 Nr. 4 i der Freistellungsverordnung zum Personenbeförderungsgesetz durchzuführen;

hilfsweise

den Beklagten zu verurteilen, bei der von ihm zu gewährleistenden Busbeförderung des Klägers eine geeignete Aufsichtsperson im Bus zustellen;

hilfsweise

festzustellen, dass der Beklagte und nicht die Eltern des Klägers für die Beaufsichtigung und Sicherheit des Klägers während der Busbeförderung im Sinne des § 11 KitaG von und zu seinem Kindergarten verantwortlich ist.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, § 11 KitaG regle lediglich die Beförderung von Kindern zum Kindergarten als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung. Die Ausgestaltung der Beförderung hingegen sei gesetzlich nicht geregelt. Diesbezüglich existiere vielmehr ein weites Organisationsermessen. Danach sei sowohl die Beförderung entsprechend § 1 Nr. 4 i der Freistellungsverordnung als auch die Beförderung im Linienverkehr nach § 42 PBefG zulässig. Ferner sei auch die verkehrsplanerische Grundentscheidung, wie sie der Landesgesetzgeber in § 2 Abs. 1 des Landesgesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr getroffen habe, zu berücksichtigen. Die danach erwünschte Integration von Sonderverkehren habe den Kreis veranlasst, eine Integration der Kindergartenverkehre in den ÖPNV vorzunehmen. Er, der Beklagte, habe verschiedene, im Einzelnen aufgeführte, Maßnahmen ergriffen, um ein hohes Sicherheitsniveau des Transports der Kinder zu gewährleisten. Er sei aber nicht verpflichtet, Begleitpersonal zur Verfügung zu stellen und zu finanzieren. Die zivilrechtliche Aufsichtspflicht während der Kindergartenbeförderung obliege den Eltern. Eine gesetzliche Übertragung der Aufsichtspflicht auf den Träger der Kindergartenbeförderung habe nicht stattgefunden.

Das Verwaltungsgericht Trier hat die Klage durch Urteil vom 15. September 2000 abgewiesen. In den Gründen dieser Entscheidung heißt es im Wesentlichen, aus §§ 5, 11 KitaG ergebe sich kein Anspruch des Einzelnen auf Beförderung in einer bestimmten Art und Weise im Einzelfall. Die Einrichtung und Ausgestaltung der Kindergartenbeförderung stehe nämlich im weiten Organisationsermessen des Aufgabenträgers. Diese Ermessensentscheidung könne der Bürger nicht selbst treffen und damit der Behörde abnehmen. Es bestehe für ihn daher allenfalls ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde über die Art und Weise der Beförderung. Der Beklagte habe aber vorliegend die Beförderung der Kindergartenkinder nicht unzumutbar ausgestattet. Mit seiner vom Senat zugelassenen Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er trägt im Wesentlichen vor, ein Kind im Alter zwischen 3 und 6 Jahren sei aufgrund seines Entwicklungsstandes nicht in der Lage, allein und ohne Aufsichtsperson am Straßenverkehr teilzunehmen. Eine kindgerechte Beförderung sei daher nur möglich, wenn eine geeignete Aufsichtsperson im Bus mitfahre.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Trier vom 15. September 2000 abzuändern und den Beklagten zu verurteilen, bei der Busbeförderung des Klägers von seinem Wohnort N.... zu dem Kindergarten in B und zurück eine geeignete Aufsichtsperson im Bus zu stellen und die Beförderung durch einen gesonderten Kindergartenbus im freigestellten Verkehr im Sinne des § 1 Nr. 4 i der Freistellungsverordnung zum Personenbeförderungsgesetz durchzuführen,

hilfsweise

den Beklagten zu verurteilen, bei der von ihm zu gewährleisten Busbeförderung des Klägers von dem Wohnort N.... zu dem Kindergarten in B.... und zurück eine geeignete Aufsichtsperson im Bus zu stellen,

hilfsweise

festzustellen, dass der Beklagte und nicht die Eltern des Klägers für die Beaufsichtigung und Sicherheit des Klägers während der Busbeförderung von dem Wohnort N.... zu dem Kindergarten in B.... und zurück verantwortlich ist.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er trägt im Wesentlichen vor, wie das Verwaltungsgericht Trier mit dem angefochtenen Urteil zutreffend ausgeführt habe, habe der Gesetzgeber in den Regelungen des Kindertagesstättengesetzes dem Träger der Beförderung die Verantwortung für die Beaufsichtigung der Kinder nicht auferlegen wollen. Den Eltern bleibe es unbenommen, einen ehrenamtlichen Begleitsdienst zu organisieren. Bei seiner Ermessensentscheidung habe er auch neben dem Gesichtspunkt der Herstellung zumutbarer Beförderungsbedingungen verkehrsplanerische Gesichtspunkte und finanzielle Erwägungen einbeziehen dürfen. Es sei kaum vorstellbar, dass das Gesetz die Träger der Kindergartenbeförderung habe verpflichten wollen, ihre Entscheidungen unter völliger Vernachlässigung ihrer finanziellen Ressourcen zu treffen. Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes ergeben sich aus den zu den Gerichtsakten gereichten Schriftsätzen der Beteiligten sowie aus dem Inhalt der vorliegenden Verwaltungsakte. Diese Unterlagen waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

Der beklagte Landkreis ist nach den Bestimmungen des Kindertagesstättengesetzes vom 15. März 1991 (GVBl. S. 79) – zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Februar 1998 (GVBl. S. 25) - KitaG - verpflichtet, die Beförderung von Kindern zu einem Kindergarten in einer Nachbargemeinde derart zu regeln, dass er die Aufsichtspflicht über die Kinder ab dem Zeitpunkt übernimmt, zu dem die Eltern ihr Kind zur Beförderung übergeben (1). Wie die Beförderung von Kindern ausgestattet wird, liegt in seinem Ermessen (2).

Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, kennt das Kindertagesstättengesetz für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Erziehung in einem Kindergarten. Dieser - hinsichtlich seines Inhalts im Einzelnen in der Rechtsprechung des Senats bisher noch nicht geklärt - Anspruch tritt jedoch in zwei Varianten auf:

- als Anspruch auf einen wohnungsnahen Kindergartenplatz und
- soweit ein wohnungsnaher Kindergartenplatz nicht zur Verfügung gestellt werden kann, als Anspruch auf einen Kindergartenplatz in einer Nachbargemeinde verbunden mit einem Anspruch auf Beförderung dorthin.

Im Einzelnen:

1. Nach den gesetzlichen Vorschriften des KitaG hat ein Kind im angesprochenen Alter einen Anspruch auf einen wohnungsnahen Kindergartenplatz. Wenn auch in § 5 Abs. 1 Satz 1 KitaG lediglich von einem Rechtsanspruch auf Erziehung im Kindergarten die Rede ist, ergibt sich aber schon aus § 5 Abs. 1 S. 2 KiTaG, dass ein Kind aufgrund dieses Anspruchs nicht nur einen Kindergartenplatz "irgendwo" verlangen kann, sondern dass der Kindergartenplatz grundsätzlich in einer zumutbaren Entfernung vom Wohnort des Kindes liegen muss. Was unter "zumutbarer Entfernung" zu verstehen ist, wird im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt, kann aber aus mehreren Bestimmungen hergeleitet werden: Ein wichtiger Anhaltspunkt ergibt sich zunächst aus § 5 Abs. 4 KitaG, wo die Erreichbarkeit des Kindergartens angesprochen wird. Weiter

bestimmt § 9 Abs. 2 KitaG, dass jedem Kind ein Platz in einem Kindergarten zur Verfügung stehen muss, der ohne lange Wege oder Anfahrten besucht werden kann. Dieser Gedanke wird auch durch § 11 KitaG aufgegriffen, wo von einem wohnungsnahen Kindergarten die Rede ist.

Der gesetzliche Anspruch auf einen Kindergartenplatz ist daher im Grundsatz geprägt durch die Leitvorstellung des "wohnungsnahen Kindergartenplatzes". Für den Fall, dass ein wohnungsnaher Kindergartenplatz nicht zur Verfügung gestellt werden kann – eine Möglichkeit, die der Gesetzgeber in einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz in Betracht ziehen musste -, wird durch § 11 KitaG ein Ausgleich geschaffen, nämlich ein Anspruch auf einen "wohnungsfernen" Kindergartenplatz verbunden mit einem Anspruch auf den Transport des Kindes dorthin. Dies ergibt sich zunächst aus dem eindeutigen Wortlaut des § 11 KitaG, wonach die Landkreise und Städte die Beförderung von Kindern, für die kein Platz in einem wohnungsnahen Kindergarten zu Verfügung steht und die deshalb einen Kindergarten in einer anderen Gemeinde oder einem anderen Gemeindeteil besuchen müssen, zu gewährleisten haben. Die hier gewählte Formulierung "... haben ... zu gewährleisten ..." ist strikt. Anders als etwa die Wendung "... sollen gewährleisten ..." in § 79 Abs. 2 Satz 1 SGB VII bzw. die Wortfolge "... hat darauf hinzuwirken ..." in § 5 Abs. 3 des früheren JWG, mit denen der Gesetzgeber nur ein anzustrebendes Ziel vorgibt, beinhaltet die Wendung "... haben ... zu gewährleisten ..." den Gesetzesbefehl an das zuständige Verwaltungsorgan, einen bestimmten Erfolg (Beförderung zum Kindergarten) herbeizuführen. Dafür spricht auch, dass der § 11 KitaG die Beförderung als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung bezeichnet: Damit geht das Gesetz erkennbar davon aus, dass der jeweilige Landkreis die Kinder zum wohnortfernen Kindergarten befördern muss.

Der vom Kreis nach § 11 KitaG somit herbeizuführende Erfolg besteht entgegen den Überlegungen des Beklagten nicht nur allein darin, ein Verkehrsmittel zur Verfügung zu stellen und die Kosten dafür zu tragen. Der Anspruch auf Beförderung von Kleinkindern ist vielmehr - wie bereits ausgeführt - als Kompensation für den fehlenden wohnungsnahen Kindergarten ausgestattet - wenn schon nicht - entsprechend dem Grundanliegen des Gesetzes - ein wohnungsnaher Kindergartenplatz zur Verfügung gestellt werden kann, soll als Ausgleich für diesen Nachteil die Beförderung gewährleistet sein. Der Kindergartenanspruch wird durch diese Regelung gleichsam vorverlagert und auf den ansonsten in der Verantwortung der Eltern liegenden Weg zum Kindergarten erstreckt. Damit ist es die Aufgabe des Kreises, nicht etwa der Eltern, Kleinkinder in geeigneter, kindgerechter Weise zum wohnungsfernen Kindergarten zu befördern. Ihn, den Kreis, trifft - sobald ihm die Eltern ihr Kind zur Beförderung anvertraut haben - die Verantwortung für die Sicherheit des Kindes und, schon kraft öffentlichen Rechts, die Aufsichtspflicht in gleicher Weise wie den Träger des Kindergartens für das Kind im Kindergarten.

Dass in § 11 KitaG ein Anspruch auf Beförderung im vorstehend beschriebenen Sinne (als Teilaspekt des Kindergartenanspruchs unter der Aufsicht des Kreises) normiert ist, entspricht im Übrigen auch dem Sinn und Zweck des Gesetzes. Zwar verfolgt das Gesetz in erster Linie Bildungs- und Erziehungsziele im Interesse der Kinder, darüber hinaus werden aber auch, was sich aus § 9 Abs. 4 Satz 2 KitaG ergibt, frauen- und sozialpolitische Ziele im Interesse der Eltern in den Blick genommen; insbesondere wird eine Absicherung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angestrebt. Dieser Zielsetzung des Gesetzes, nicht nur dem Interesse des Kindes, dient es, wenn den Eltern grundsätzlich angeboten wird, das Kind dem wohnungsnahen Kindergarten anvertrauen und sich so einen Freiraum für die berufliche Tätigkeit verschaffen zu können. In den (Ausnahme-)Fällen, in denen nur ein wohnungsferner Kindergartenplatz angeboten werden kann, stellt die Beförderung des Kindes durch den Kreis nur dann eine damit vergleichbare Hilfe dar, wenn die Eltern das Kind gleichsam schon am Bus in fremde Obhut übergeben können. Soweit der Beklagte demgegenüber die Auffassung vertritt, aus § 11 KitaG ergebe sich kein "erweitertes Betreuungsangebot ..." und vorträgt, die Aufsichtspflicht während der Beförderung der Kinder obliege den Eltern, entspricht dies nicht der Rechtslage. Mit diesen Überlegungen wird nämlich der Anspruch aus § 11 KitaG auf ein Recht des Kindes auf die kostenlose Zurverfügungstellung eines Transportmittels reduziert und somit dem Betroffenen die gesetzlich vorgesehene Kompensation für das Fehlen eines wohnungsnahen Kindergartens verweigert. Gemäß § 11 KitaG ist aber der Beklagte - wie ausgeführt - verpflichtet, "die Beförderung von Kindern" zu gewährleisten, womit die Verantwortung für das Kind gleichsam von der Schwelle des Kindergartens zur Tür des Transportmittels vorverlagert wird.

2. Ein weitergehender Inhalt kommt dem vorstehend unter 1. beschriebenen Anspruch auf Beförderung aber nicht zu; insbesondere kann eine bestimmte Art und Weise der Beförderung nicht verlangt werden. Wie bereits oben ausgeführt, enthält § 11 KitaG einen Gesetzesbefehl an das zuständige Verwaltungsorgan, einen bestimmten Erfolg (Beförderung zum Kindergarten) herbeizuführen, das Gesetz macht aber keinerlei Vorgaben dazu, auf welche Art und Weise die Behörde dieses Ziel erreichen soll. Damit wird die Wahl der Mittel in das Ermessen des Beklagten gestellt, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass das Gesetz die Beförderung als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung

bezeichnet. Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, kann sich der Beklagte daher verschiedener, ihm geeignet erscheinender Mittel bedienen. Ein Anspruch auf eine bestimmte Art der Beförderung lässt sich damit aus dem Gesetz nicht herleiten.

3. Nach alledem sind der Hauptantrag und der erste Hilfsantrag, die darauf gerichtet sind, den Beklagten zu einer bestimmten Art der Beförderung zu verurteilen, unbegründet. Dagegen ist der höchst hilfsweise gestellte Feststellungsantrag begründet.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus §§ 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. 708 Nr. 10, 711 ZPO. Die Revision war nicht zuzulassen, da Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Art nicht gegeben sind.