

Bericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat

betreffend Zumutbarkeit des Schulweges

2017/325

vom 28. Februar 2018

1. Ausgangslage

Am 19. Mai 2016 reichte Peter Riebli die Motion 2016/141 «Zumutbarkeit des Schulweges» ein. Sie wurde am 3. November 2016 als Postulat überwiesen.

Bei der «Zumutbarkeit» handelt es sich um einen unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff. Offene Normen wie unbestimmte Rechtsbegriffe sollen den (Verwaltungs-)Behörden ermöglichen, die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen. Der Regierungsrat anerkennt das Bedürfnis der Schulen und Gemeinden um Hilfestellungen bei der Auslegung dieses Begriffes. Wie so oft sind allgemeine Vorgaben bei der Auslegung solcher unbestimmter Rechtsbegriffe aber nur schwer möglich. Unbestimmte Rechtsbegriffe werden verwendet, weil das Gesetz nicht alle konkreten Fragen, die sich einmal stellen werden, voraussehen kann. Diese Problematik stellt sich nicht nur beim Erlass eines Gesetzes oder einer Verordnung, sondern, in abgeschwächter Form, auch bei Richtlinien.

Die Frage der Zumutbarkeit des Schulweges beruht im Wesentlichen auf drei massgeblichen Kriterien, welche gesamtheitlich zu betrachten sind:

- Der Person der Schülerin oder des Schülers
- Die Art des Schulweges (Länge, Höhenunterschied, Zustand)
- Die Gefährlichkeit des Weges

Allgemeinverbindliche Regeln sind nur beschränkt sinnvoll. Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) hat auf ihrer Webseite ein allgemein zugängliches Handbuch für Schulräte und Schulleitungen aufgrund von Erkenntnissen aus der Rechtsprechung zusammengestellt. Das Handbuch wird bei entsprechend neuen Erkenntnissen laufend angepasst werden.

Bei einem unzumutbaren Schulweg müssen die Massnahmen im Einzelfall unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Gegebenheiten festgelegt werden. Verbindliche Vorgaben sind auch hier nicht zweckmässig, zumal solche im Bereich der kommunalen Schulen einen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen könnten. Im Handbuch wurden, in Absprache mit dem Tiefbauamt und der Polizei Basel-Landschaft, verschiedene Lösungsmöglichkeiten bei unzumutbaren Schulwegen aufgelistet.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit diesem Eintrag dem Anliegen der Schulen und Gemeinden Rechnung getragen wird und beantragt dem Landrat die Abschreibung des Postulats.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission hat die Vorlage anlässlich ihrer Sitzung vom 18. Januar 2018 im Beisein von Regierungsrätin Monica Gschwind, Severin Faller, Generalsekretär BKSD, und Christa Sonderegger, Leiterin Stab Recht BKSD, beraten.

2.2. Eintreten

Eintreten ist unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Verwaltung erläutert die Grundproblematik zum Thema ‚Schulweg‘. Auf der einen Seite wünschen sich Gemeinden gerne verbindliche Regelungen vom Kanton, um rechtliche Unsicherheiten vermeiden zu können. Die Aufgabe der Regierung ist in diesem Zusammenhang, Recht zu sprechen, unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Entscheide. Auf der anderen Seite möchten die Gemeinden möglichst kosteneffizient nur das Notwendige anbieten. Die Problematik wird anhand eines Beispiels veranschaulicht: Es gibt einen [Bundesgerichtentscheid](#) der besagt, dass CHF 1.- pro Kilometer eine genügend hohe Entschädigung für Erziehungsberechtigte sei. Dies beantwortet jedoch nicht die Frage nach dem Minimum. Die Gemeinden haben ein Interesse daran, diesen Betrag so gering als möglich zu halten. Um das Beschwerderisiko zu minimieren, müssten entsprechende Vorgaben jedoch grosszügig sein. Diese Interessen stehen sich konträr gegenüber. Gemäss regierungsrätlicher Rechtsprechung ist derzeit davon auszugehen, dass eine Kilometerentschädigung von CHF 0,70 pro gefahrenem Kilometer angemessen ist. Wie viele Fahrten zu entschädigen sind, hängt davon ab, ob am Schulort ein Mittagstisch angeboten wird, oder es den Schülerinnen und Schülern zugemutet werden kann, dass sie sich an der Schule mit mitgebrachtem Essen selbst verpflegen. Besteht ein solches Angebot, müssen keine Fahrkosten über Mittag übernommen werden. Zu entschädigen sind die gefahrenen Kilometer und zwar der Weg vom Wohnort zur nächstgelegenen Bushaltestelle des ÖV, wenn der Transport zur Schule mit ÖV erfolgt, oder zur Haltestelle des Schulbusses, wenn ein solcher vorgesehen ist. Ist kein Schülertransport vorgesehen, ist der Weg vom Wohnort bis zur Schule zu entschädigen. Weiter ist auch die Rückfahrt zum Wohnort zu entschädigen, da der Weg zweimal gefahren werden muss, um das Kind zum Bus oder zur Schule zu bringen und wieder zurück nach Hause. Täglich sind also zwei Fahrten hin und zurück oder, bei Unterricht am Nachmittag und fehlender Mittagsverpflegungsmöglichkeit am Schulort, vier Fahrten hin und zurück zu entschädigen. Diese Entschädigung wird während der Anzahl Schulwochen, d.h. während 38 Wochen geschuldet. Eine Obergrenze ist nicht vorgesehen. Es ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, wie lange die Wegstrecke ist, die mit dem Auto zurückgelegt werden muss. Ein 3 km langer zu entschädigender Weg, mit Mittagsverpflegungsmöglichkeit am Schulort ergibt folgenden Anspruch: 3 km x 4 (morgens und abends hin und zurück) x 5 Tage/Woche x 38 Schulwochen x CHF 0,70 = CHF 1'596 pro Jahr.

Anstelle von Richtlinien gibt es ein öffentlich zugängliches Handbuch für Schulräte und Schulleitungen mit einem Eintrag zum Schulweg, der kontinuierlich aktualisiert wird und auch die Rechtsprechung abbildet. Ein Kommissionsmitglied empfiehlt der Verwaltung, den Schulleitungen und Schulräten aller Gemeinden nahe zu legen, gerade auch im persönlichen Kontakt mit den Erziehungsberechtigten den Schulweg im Zusammenhang mit dem erwähnten Handbuch anzusprechen, da diese Thematik im Kanton immer wieder für Diskussionen sorgt.

Ein Kommissionsmitglied interessiert, ob es im Kanton Basel-Landschaft Schulwege gibt, für die zu Fuss mehr als 30 Minuten benötigt werden. Vonseiten Verwaltung wird dies bejaht und betont, dass dies für zahlreiche Schulwege der Fall ist. Je nach Platzierung der Kinder und Grösse der Gemeinde muss ein langer Weg in Kauf genommen werden. Betroffene Gemeinden sind nicht erfreut, wenn die Regierung definiert, was zumutbar ist und was nicht. Demzufolge gibt es auch Gemeinden, die sich diesbezüglich beim Kantonsgericht über die regierungsrätlichen Entscheide beschweren.

Auf den Einwand, die Schulwege seien bei der Wahl des Wohnortes bekannt, wird zu bedenken gegeben, dass sich die Zusammenführung der Kreisschulen erst in der Umsetzung befinde. Erziehungsberechtigte konnten insofern also nicht zwingend vor dem Hinzug in eine Gemeinde von einem problematischen Schulweg wissen.

Über Zumutbarkeit könne immer diskutiert werden, so ein weiteres Kommissionsmitglied, das jedoch der Ansicht ist, der Kanton unternehme das mögliche und könne nicht mehr tun, ohne die Gemeindeautonomie zu gefährden. In diesem Zusammenhang interessiert die Kommission, wie die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton gestaltet ist. Die Verwaltung berichtet über eine enge Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der BKSD. Generell sei festzuhalten, dass es sich bei den Gemeindereglementen, welche von der Regierung genehmigt werden

müssen, um ein Ausloten handle, wo die Grenze dessen ist, was finanziert werden muss. Verfahren seien der Preis dafür. Es sei aber auch festzuhalten, dass oftmals nur wenige Einzelpersonen dafür umso stärkeren Druck ausüben und diese auch einen Gang vor das Bundesgericht in Kauf nehmen. Momentan sorgt das Thema Schulweg in der Kreisschule Tenniken-Eptingen-Diegten (TED) für Aufruhr und diesbezüglich sind auch Gerichtsverfahren hängig. In anderen Gemeinden werden Kinder beispielsweise seit Jahren mit dem ÖV transportiert und es gibt und gab keinerlei Beschwerden.

Ein Kommissionsmitglied zitiert aus dem Postulat und möchte wissen, auf welche Kantone der Postulant sich beziehe: *In verschiedenen Kantonen ist die Zumutbarkeit des Schulweges und eine allfällige Entschädigung bei Unzumutbarkeit verbindlich geregelt; nicht so in Baselland.* Der Verwaltung ist einzig der Kanton Bern bekannt, in dem eine Abgeltung zwischen Gemeinden und Kanton existiere. Sie weist in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Finanzstruktur zwischen Basel-Landschaft und Bern hin, da in Bern Kanton und Gemeinden gemeinsam die Primarschulen finanzieren; in Baselland ist die Finanzierung der Primarschulen Gemeindegeldsache. Ein weiteres Kommissionsmitglied gibt zu bedenken, dass auch Sekundarschulen unentgeltlich sein sollten und möchte wissen, wer zuständig sei, wenn Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler über Mittag nicht nach Hause können. Die Verwaltung antwortet, dass einige Gemeinden auf freiwilliger Basis einen Teil oder das ganze U-Abo der entsprechenden Schülerinnen und Schüler finanzieren. Die Regierung hat entschieden, dass sich der Kanton nicht daran beteiligt. Sekundarschülerinnen und Sekundarschüler kann grundsätzlich zugemutet werden, ihren Schulweg mit dem Velo zurückzulegen. Der Kanton befindet sich bei den Sekundarschulen in der gleichen Situation wie die Gemeinden bei den Primarschulen – auch er möchte nur so viel wie notwendig bezahlen.

Ein Kommissionsmitglied fragt nach der Anzahl Beschwerden, welche den Regierungsrat erreichen, um die Problematik einordnen zu können. Schulleitungen und Schulräte können einen Grossteil der Beschwerden bearbeiten, so die Verwaltung. Viele Beschwerden basieren auf für die Erziehungsberechtigten nicht nachvollziehbaren Entscheidungen, unabhängig von der Zumutbarkeit des Schulweges.

Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion betreffend, erreichen jährlich ca. 30 Beschwerden den Regierungsrat. Darin enthalten sind Beschwerden gegen Übertrittsprüfungen und solche aus dem Bereich Sonderpädagogik, auf Primarstufe Beschwerden gegen die Schuleinteilung. Auch darin enthalten sind personalrechtliche Beschwerden beispielsweise bei Kündigungen. Die Kommission folgt der Einschätzung der Verwaltung, dass sich die Anzahl der Beschwerden im Verhältnis zum Potential im akzeptablen Rahmen bewegt.

3. Antrag an den Landrat

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission beantragt dem Landrat mit 9:1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

28.02.2018 / bw

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Christoph Hänggi, Präsident