

Vorlage an den Landrat

Titel: Bericht zum Postulat [2016-141](#) von Peter Riebli, SVP-Fraktion:
«Zumutbarkeit des Schulweges»

Datum: 5. September 2017

Nummer: 2017-325

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2017-325

Bericht zum Postulat 2016-141 von Peter Riebli, SVP-Fraktion: «Zumutbarkeit des Schulweges»

vom 5. September 2017

1. Text des Postulats

Am 19. Mai 2016 reichte Peter Riebli, SVP-Fraktion, die Motion [2016/141](#) «Zumutbarkeit des Schulweges» ein. Sie wurde am 3. November 2016 als Postulat überwiesen:

„Durch die demografische Entwicklung und diversen Reformen im Primarschulwesen u.a. im Zusammenhang mit Harmos, sahen und sehen sich namentlich kleinere Gemeinden im ländlichen Baselbiet gezwungen, Primarkreisschulen zu gründen. So sind in den letzten Jahren schon eine ganze Reihe solcher Kreisschulen entstanden, die inzwischen eine hohe schulische Akzeptanz bei den meisten Betroffenen erreicht haben.

Eine Frage, die immer wieder zu Unmut bis hin zu Bundesgerichtsentscheiden sorgt, ist die Zumutbarkeit des - durch die zentralen Kreisschulhäuser - in vielen Fällen länger gewordenen Schulweges (auf dessen Zumutbarkeit alle Schülerinnen und Schüler gemäss § 19 BV, SR 101 einen verfassungsmässigen Anspruch haben) und einer allfälligen Kostenabgeltung bei unzumutbar langen Schulwegen.

In verschiedenen Kantonen ist die Zumutbarkeit des Schulweges und eine allfällige Entschädigung bei Unzumutbarkeit verbindlich geregelt; nicht so in Baselland.

Nach der regierungsrätlichen Praxis im Kanton Baselland hängt die Zumutbarkeit des Schulweges unter Berücksichtigung von § 9 und § 62 Abs. 2 BV von der Persönlichkeit des Kindes, der Länge des zurückzulegenden Weges sowie dessen Gefährlichkeit ab. Für diese drei Bewertungskriterien gibt es inzwischen eine ganze Reihe einschlägiger Gerichtsurteile.

Im Urteil des Kantonsgerichts vom 11. Februar 2015 wurden die nachfolgenden Punkte für die Gefährlichkeit des Schulweges definiert: Strassen ohne Trottoir, enge Strassenführung, unübersichtliche Kurven und Angrenzung an Waldrand. Alles Kriterien, die wohl auf die Mehrzahl der Strassen in den ländlichen Gemeinden zutreffen.

Gemäss einem Bundesgerichtsentscheid vom 12. Februar 2016 (2C_414/2015) der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung muss die betroffene Gemeinde (hier Eptingen, BL) über die Kostenübernahme bei einem unzumutbaren Schulweg entscheiden und diese Kosten solange tragen, bis sie durch geeignete Massnahmen einen zumutbaren Schulweg anbieten kann. Geeignete Massnahmen im Bereich von Kantonsstrassen, die z. Bsp. kein Trottoir aufweisen, liegen aber nicht im Einflussbereich der Gemeinde.

Die Frage, wie eine Entschädigung für denjenigen Teil des Schulwegs, der unzumutbar ist, zu berechnen und festzulegen ist, lässt das BG offen. In unserem Kanton bestehen keine gesetzlichen Richtlinien oder Vorgaben.

In unserem Kanton sind deshalb sowohl die Frage der Zumutbarkeit als auch die Frage der Entschädigung gesetzlich zu regeln.

Der Regierungsrat wird beauftragt:

- *Verbindliche gesetzliche Richtlinien für die Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges unter Berücksichtigung des gesunden Menschenverstandes und der Verhältnismässigkeit altersabhängig festzulegen und Richtlinien für die Entschädigung von unzumutbaren Schulwegen unter spezieller Berücksichtigung der ländlichen Gebiete zu erarbeiten. Dabei sind auch allfällige Massnahmen an Kantonsstrassen zu berücksichtigen*

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Zumutbarkeit des Schulwegs

Der in der Bundesverfassung verankerte Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (vgl. Artikel 19 und 62 Bundesverfassung, SR 101) beinhaltet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts auch den Anspruch, dass jede Schülerin und jeder Schüler die Schule selbständig auf einem ihr oder ihm zumutbaren Schulweg erreichen kann. Bei der „Zumutbarkeit“ handelt es sich um einen unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff. Offene Normen wie unbestimmte Rechtsbegriffe sollen daher den (Verwaltungs-)Behörden ermöglichen, die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, Rz 391). 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 unbestimmten 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.

Kriterien für die Zumutbarkeit

Die Frage der Zumutbarkeit des Schulweges beruht im Wesentlichen auf drei massgeblichen Kriterien:

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

Diese drei Kriterien sind gesamtheitlich zu betrachten und allgemeinverbindliche Regeln sind nur beschränkt sinnvoll. Möglich ist es allerdings, Erkenntnisse aus der Rechtsprechung soweit zusammenzustellen, dass sie allgemeine Hinweise geben können, wie der Begriff der Zumutbarkeit auszulegen ist. Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion hat im über die Website des Kantons allgemein zugänglichen Handbuch für die Schulräte und Schulleitungen eine Zusammenstellung solcher Erkenntnisse vorgenommen (vgl. <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/bildungs-kultur-und-sportdirektion/bildung/handbuch/regelprozesse-steuerung/paedagogische-organisation-tagesstrukturen/schulweg>). Dieser Eintrag wird bei entsprechenden neuen Erkenntnissen laufend angepasst werden.

Richtlinien für die Entschädigung von unzumutbaren Schulwegen:

Auch hier gilt, dass die Massnahmen bei einem unzumutbaren Schulweg im Einzelfall unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Gegebenheiten festgelegt werden müssen. Im einen Fall kann beispielsweise die Installation eines Lichtsignals die angemessene Lösung sein, in einem anderen Fall die Abstimmung der Schulzeiten auf die Fahrzeiten des öffentlichen Verkehrs oder umgekehrt. Verbindliche Vorgaben sind auch hier nicht zweckmässig, zumal solche im Bereich der kommunalen Schulen einen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen könnten. Die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion hat im erwähnten Eintrag im Handbuch für die Schulräte und Schulleitungen, in Absprache mit dem Tiefbauamt und der Polizei Basel-Landschaft, verschiedene Lösungsmöglichkeiten bei unzumutbaren Schulwegen aufgelistet. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dem Anliegen der Schulen und Gemeinden mit diesem Eintrag Rechnung getragen wird.

3. Beschluss

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016-141 „Zumutbarkeit des Schulweges“ abzuschreiben.

Liestal, 5. September 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilage

- Auszug aus dem Handbuch für die Schulräte und Schulleitungen

Schulweg

Dieser Handbuchartikel ist eine

Information

Rechtsgrundlagen

Art. 19 und 62

Bundesverfassung <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

Schulweg

Der Schulweg liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Erziehungsberechtigten bzw. der volljährigen Schülerinnen und Schüler.

Für den Volksschulbereich (Kindergarten, Primarschule, Sekundarschule I) gilt dies allerdings nur soweit als der Schulweg auch zumutbar ist. Der (bundes-)verfassungsrechtliche Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 und 62 Bundesverfassung) verpflichtet die zuständigen Stellen für einen zumutbaren Schulweg zu sorgen. Die Zumutbarkeit beurteilt sich immer im Einzelfall. Sie ist immer mit Blick auf die konkrete Situation und das konkrete Kind zu beurteilen.

Stufenspezifisches

Primarstufe

– Schulweg Primarstufe

Kontakt

Generalsekretariat / Stab Recht

BKSD

Rheinstrasse 31

4410 Liestal

T 061 552 50 56

bksd.stabrecht@bl.ch

Schulweg Primarstufe

Kriterien für die Zumutbarkeit des Schulwegs auf der Primarstufe

Dieser Handbuchartikel ist eine
Information

Rechtsgrundlagen

Art. 19 und 62 Bundesverfassung

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html>

Zumutbarkeit Schulweg Kindergarten und Primarschule

Massgebende Kriterien für die Beurteilung der Zumutbarkeit des Schulweges sind:

- die Person der Schülerin/des Schülers;
- die Art des Schulwegs (Distanz, Höhenunterschied, Beschaffenheit) sowie
- die Gefährlichkeit des Schulwegs

Die Kriterien sind kumulativ zu erfüllen. Ein grundsätzlich von der Distanz her zumutbarer Schulweg kann zu gefährlich sein oder einer bestimmten Schülerin oder einem bestimmten Schüler aufgrund dessen persönlicher Entwicklung nicht zugemutet werden.

Person der Schülerin/des Schülers: Hier sind Kriterien wie das Alter, die individuellen physischen, psychischen und intellektuellen Fähigkeiten oder die kognitive Entwicklung des Kindes zu berücksichtigen (vgl. RRB Nr. 1221 vom 11. August 2015).

Art des Schulwegs: Massgeblich ist die Strecke vom Aufenthaltsort des Kindes bis zum Schulhaus. Zur Länge des Weges wird der Höhenunterschied – umgerechnet in Leistungskilometer – hinzugezählt. Hierzu wird der Höhenunterschied mit 10 multipliziert und zur Länge des Weges hinzugerechnet. Als Grundsatz gilt, dass ein Schulweg von 2.5 Kilometer bzw. eine Marschdauer von 30 Minuten auch für Kindergartenkinder zumutbar ist. Für ältere Kinder erhöht sich dieser Wert. Grundsätzlich ist die Marschzeit zu Fuss relevant. Mit zunehmendem Alter kann die Benützung eines Fahrrades berücksichtigt werden. In der Regel ist das aber erst ab einem Alter von 10 Jahren zumutbar.

Aus der Rechtsprechung:

Unzumutbar ist ein Schulweg für eine achtjährige Schülerin, bestehend aus Fussmarsch über 50 Minuten und anschliessender kurzer Busfahrt (Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 11. Februar 2015, KGEVV 810 14 245, bestätigt durch das Bundesgericht mit Entscheid Nr. 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016

<http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>

Gefährlichkeit des Schulwegs: Allgemeine Aussagen, wann ein Weg als gefährlich gilt sind schwierig. Es sind stets die konkreten Umstände zu beachten. Die Gefährlichkeit beurteilt sich anhand von Indizien wie Verkehrsaufkommen, Anteil Lastwagenverkehr, zulässige Geschwindigkeit, Vorhandensein eines Trottoirs, Enge der Strasse, Beleuchtungssituation, Übersichtlichkeit von Kurven oder Übergängen, Vorhandensein von Fussgängerstreifen und allenfalls einer Lichtsignalanlage, Komplexität von Verkehrssituationen, Baustellen, längere Partien durch einsame Wälder.

Aus der Rechtsprechung:

Als für zu gefährlich wurde z.B. eingestuft:

- *Ungesicherte Überquerung der Waldenburgerbahn (RRB Nr. 1061 vom 12. Juli 2011) für Kindergartenkinder;*
- *Überquerung einer stark befahrenen Kantonsstrasse ohne Lichtsignalanlage durch Kindergartenkinder (RRB Nr. 1182 vom 7. Juli 2015, RRB Nr. 1320 vom 13. August 2013);*
- *mit Lichtsignalanlage gesicherte unmittelbar nacheinander folgende Überquerung von Tramschienen und einer Strasse für Kindergartenkinder (Komplexität!) (RRB Nr. 1074 vom 8. August 2016).*
- *Eine unübersichtliche Strasse ohne Trottoir ist ein Indiz für eine Gefahr; im konkreten Fall liessen eine zu durchquerende Unterführung und eine unübersichtliche Kurve den Weg als unzumutbar erscheinen (Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 11. Februar 2015, Nr. 810 14 245, bestätigt durch Bundesgerichts mit Entscheid Nr. 2C_414/2015 vom 12. Februar 2016 <http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm>*

Zumutbar ist demgegenüber z.B.:

- *Die Überquerung einer Hauptstrasse mit Fussgängerstreifen inkl. Insel ohne Lichtsignalanlage durch Primarschüler (RRB Nr. 1063 vom 12. Juli 2011).*

Lösungsmöglichkeiten bei unzumutbaren Schulwegen

Für die Zumutbarkeit des Schulweges sind die Schulträger verantwortlich. Die Kosten für ausgleichende Massnahmen gehen zu Ihren Lasten. Die Lösungen sind individuell zu treffen, so dass sie langfristig mit einem vertretbaren finanziellen Aufwand den Schulweg zumutbar machen. In Frage kommen:

- *Begleitung der Kinder (Achtung: Begleitung durch die Eltern kann höchstens in unmittelbarer Wohnumgebung erwartet und verlangt werden; Elterntaxis sind nicht erwünscht);*

- Sicherung eines Strassenübergangs (z.B. durch einen Lotsendienst);
- Einrichten PediBus (Vorgaben analog bzw. in Anlehnung an den Lotsendienst);
- Markierungs-, signalisationstechnische und bauliche Massnahmen;
- Sicherstellung des Transports und Übernahme der Kosten (Schulbus, ÖV);
- Abstimmung der Schulzeiten auf die Fahrzeiten des ÖV oder umgekehrt;
- Einteilung in ein anderes Schulhaus.

Weiter bietet die Polizei Basel-Landschaft, Verkehrsinstruktion (061 553 39 10, pol.verk.lausen@bl.ch) den Schulleitungen und Gemeindebehörden Unterstützung und Beratung betreffend Schulwegkontrolle und Schulwegsicherung an.

Ein **Lotsendienst** ist nur mit der Zustimmung/Bewilligung der Polizei Basel-Landschaft, Verkehrsinstruktion (061 553 39 10, pol.verk.lausen@bl.ch) möglich. Diese unterstützt Lotsendienste wenn folgende Vorgaben eingehalten werden:

- die Leistungen werden von erwachsenen Personen erbracht;
- es können genügend Personen (mind. 10) nach einem Plan eingesetzt werden;
- der Einsatz der Lotsen wird mindestens für ein halbes Jahr festgelegt und durchgeführt, ungeachtet der Jahreszeit und Witterung;
- die Einsatzzeiten sind klar definiert (auf jeden Fall vormittags vor und nach Schulbeginn und Schulende);
- die im Einsatz stehenden Personen sind von der Verkehrsinstruktion in Theorie und Praxis instruiert und ausgerüstet worden;
- der betreffende Fussgängerstreifen wird bei einem Lotseneinsatz durch zwei Lotsen bedient;
- die zum Lotsendienst bestimmten Personen müssen bei der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) eine spezielle Versicherung abschliessen (wird durch die Verkehrsinstruktion veranlasst);
- die Gemeinde schafft für den Lotsendienst pro Örtlichkeit mindestens zwei Triopane und zwei Nissenblinker an.

Die Lotsen werden sporadisch durch den Dienst Verkehrsinstruktion begleitet und kontrolliert. Bei Nichteinhalten der Vorgaben wird das Material eingezogen und der Lotsendienst eingestellt.

Sind **markierungs-, signalisationstechnische und/oder bauliche Massnahmen** eine Option für die Sicherstellung eines zumutbaren Schulweges, sollen Schulleitungen und Schulräte an die zuständigen Gemeindevertretungen gelangen. Diese wiederum können sich an die zuständigen Stellen beim Kanton wenden. Kontaktstelle für die erwähnten Massnahmen auf Kantonsstrassen sind das Tiefbauamt des Kantons Basel-Landschaft (061 552 54 84, tiefbauamt@bl.ch) sowie die Polizei Basel-Landschaft, Verkehrssicherheit (061 553 39 10, pol.verk.lausen@bl.ch). Für Gemeindestrassen liegt die Zuständigkeit und Verantwortung grundsätzlich bei der jeweiligen Gemeindebehörde. Die Fachstellen des Kantons sind bei Bedarf aber gerne bereit, diese beratend zu unterstützen. Dies gilt insbesondere wenn es um die Anordnung eines Fussgängerstreifen geht, für welche die vorgängige Anhörung der Polizei Basel-Landschaft notwendig ist (§ 4 Absatz 3 Bstb. c Strassenverkehrsgesetz Basel-Landschaft [SVG BL, SGS 481] <http://bl.clex.ch/frontend/versions/481>).

Kontakt

Stab Recht / Generalsekretariat

BKSD

Rheinstrasse 31

4410 Liestal

T 061 552 50 56

bksd.stabrecht@bl.ch