Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Mesot Yvan 2021-CE-116
Transport unserer Schülerinnen und Schüler in den Schulkreisen: Welche Bilanz?

I. Anfrage

Gemäss Artikel 50 Abs. 1 SchG «besteht eine Schule aus mindestens acht Klassen, verteilt auf ein oder mehrere Gebäude; diese Klassen bilden innerhalb eines Schulkreises eine vollständige Primar- oder Orientierungsschule, die dauerhaft betrieben wird».

Dieses Gesetz hat den Gemeinden, namentlich den ländlichen Ortschaften, stark zu schaffen gemacht. Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) hat dreizehn Ausnahmen für Schulkreise mit weniger als acht Klassen oder mit einer besonderen geographischen Lage gewährt, vier davon dauerhaft und neun zeitlich beschränkt bis 2019 oder 2020 (Art. 59 Abs. 2 SchG).

Artikel 50 Abs. 1 steht jedoch im Widerspruch zu Artikel 59 Abs. 2 der besagt, dass «die Direktion ausnahmsweise Abweichungen von den Bestimmungen in Absatz 1 genehmigen kann, sofern es aufgrund besonderer Umstände wie der Beschaffenheit des Ortes oder der Schwierigkeit, rationelle und kostengünstige Schülertransporte zu organisieren, gerechtfertigt ist ».

Aus diesem Grund werden dem Staatsrat folgende Fragen gestellt:

1. Haben die Bustransporte zwischen den Schulstandorten den Gemeinden zusätzliche Kosten verursacht? Wurden diese Mehrkosten vom Staatsrat geschätzt oder beziffert?
2. Wie viele Lehrpersonenstellen konnten in den sogenannt ländlichen Ortschaften zugunsten der Einheitlichkeit der Klassen eingespart werden?
3. Hat der Staatsrat den Gemeinden eine maximale Dauer eines Schülertransports sowie eine ausreichende Mindestdauer für die Mittagspause vorgegeben?
4. Ist es sinnvoll Schülerinnen und Schüler, die in der Nähe ihrer Dorfschule wohnen, in eine Schule zu schicken, die mehrere Kilometer von ihrem Wohnort entfernt liegt, wenn dadurch unnötige Wartezeiten und Transporte entstehen?

26. März 2021

II. Antwort des Staatsrates

Vorab möchte der Staatsrat daran erinnern, dass eine der zentralen Stossrichtungen der Totalrevision der Schulgesetzgebung, sprich das Gesetz über die obligatorische Schule (SchG) von 2014 und das Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR) von 2016, in der Reorganisation und der Stärkung der Führungsstrukturen der obligatorischen Schulen lag, namentlich in der allgemeinen Einführung respektive Schaffung von Schulleitungen bzw. Schuldirektionen an den Primarschulen (vgl. Botschaft Nr. 41 vom 18. Dezember 2012 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die obligatorische Schule, Ziff. 2.3, nachfolgend: die Botschaft). Diese neuen Führungsstrukturen bringen zahlreiche pädagogische, organisatorische, funktionale und wirtschaftliche Vorteile mit sich. Ausserdem tragen sie auch zur Unterrichtsqualität, zum guten Schulklima, zur Einbindung und Begleitung der Lehrpersonen und der Schülerinnen und Schüler bei. Heute müssen diese Führungsstrukturen nicht mehr besonders hervorgehoben oder erläutert werden. Sie haben sich in der Praxis eindeutig bewährt und werden von allen Partnern der Schule begrüsst, auch von den Gemeinden.

Die Mindestanzahl von acht Klassen pro Schulkreis (Art. 50 Abs. 1 SchG) war eine Grundvoraussetzung für die Einführung dieser professionellen Schuldirektionen, namentlich damit die Schuldirektorinnen und -direktoren die ihnen vom Gesetz übertragenen Befugnisse wahrnehmen können. Zudem handelt es sich um die notwendige Mindestzahl von Klassen, damit eine Schuldirektorin oder einen Schuldirektor der Primarschule mit einem Beschäftigungsgrad von 50 % angestellt werden kann. Um bestimmten lokalen Eigenheiten und den Schwierigkeiten, rationelle und wirtschaftliche Schülertransporte zu organisieren, Rechnung zu tragen, erlaubt das Gesetz der EKSD, den betroffenen Gemeinden eine Ausnahme von der Mindestanzahl Klassen zu bewilligen. Demnach steht Artikel 59 Abs. 2 SchG keineswegs im Widerspruch zu Artikel 50 Abs. 1 SchG, wie Grossrat Mesot annimmt, sondern stellt ganz einfach eine Ausnahmeregel davon dar, welche es ermöglicht, besondere geografische oder organisatorische Verhältnisse zu berücksichtigen. Bis zum heutigen Tag hat die EKSD fünf dauerhafte Ausnahmebewilligungen für geografische oder lokale Verhältnisse, welche die Organisation von Schülertransporten besonders erschweren oder unverhältnismässig erscheinen lassen, erteilt. Zehn weitere Ausnahmebewilligungen wurden zeitlich befristet gewährt, wovon gegenwärtig noch fünf bestehen, die aber in Kürze ablaufen werden. Die Gründe für die provisorischen Bewilligungen betrafen laufende politische Gemeindefusionen, Schulkreiszusammenlegungen, die eine Neuverteilung der Schülerinnen und Schüler sowie der Schülertransporte notwendig machten, sowie neue Schulbauten.

Schliesslich sei daran erinnert, dass die Schülertransportkosten (ungefähr 4.594 Millionen Franken im Jahr 2018, vgl. Ziff. 5.2 der Botschaft), welche die Gemeinden nunmehr tragen, weitgehend kompensiert wurden. Denn der Grosse Rat lehnte die vom Staatsrat im Rahmen der Schulgesetzrevision vorgeschlagene Steuerfussanpassung ab, mit der diese Änderung für die Gemeinden und den Staat kostenneutral ausgefallen wäre. In der Folge muss der Kanton seit der vollständigen Umsetzung des SchG jährliche Mehrkosten von ungefähr 20 Millionen Franken übernehmen (namentlich infolge der vollständigen Übernahme der Lohnkosten der Schuldirektionen, des neuen Verteilschlüssels für die Lohnkosten der Primar- und OS-Lehrpersonen und der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste [50 %: Gemeinden – 50 %: Staat], sowie der Lehrmittel und Schulmaterialien), während die Gemeinden um einen Betrag in vergleichbarer Höhe entlastet wurden. Auch sei darauf hingewiesen, dass den Gemeinden nach dem Inkrafttreten des neuen Schulgesetzes eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt wurde, bevor sie die Schülertransportkosten übernehmen mussten.

1. *Haben die Bustransporte zwischen den Schulstandorten den Gemeinden zusätzliche Kosten verursacht? Wurden diese Mehrkosten vom Staatsrat geschätzt oder beziffert?*

Der Staatsrat verfügt über keine statistischen Angaben zu den zusätzlichen Kosten der Gemeinden, die diesen durch die Fusion von Schulkreisen seit dem Inkrafttreten der neuen Schulgesetzgebung erwachsen sind. Diese konnten im Hinblick auf die Umsetzung des neuen SchG nicht beziffert oder geschätzt werden, weil zu diesem Zeitpunkt nicht voraussehbar war, welche Schulkreise zusammengelegt würden.

Allgemein gibt der Staatsrat aber zu bedenken, dass sich mit der Ende Schuljahr 2017/18 erfolgten Aufhebung der kantonalen Subventionen für die Schülertransporte die finanzielle Verantwortlichkeit der Gemeinden erhöht hat, wodurch ein stärkerer Anreiz für eine rationellere und effizientere Organisation dieser Transporte entstehen sollte, ganz nach dem Prinzip «wer bezahlt, befiehlt». So hat er in seiner Botschaft ausgeführt, dass *aufgrund der neuen gesetzlichen Anforderungen die Gemeinden gezwungen sein werden, den Standort der Schulanlagen und damit verbundenen Einrichtungen (Sporthallen, logopädische, psychologische und psychomotorische Dienste, Bibliothek, ausserschulische Betreuung, Spielplätze) mit grösserer Sorgfalt zu wählen. Da sie nunmehr für die Organisation und die Finanzierung der Schülertransporte verantwortlich sind, werden sie künftig einen stärkeren wirtschaftlichen Anreiz haben, die Infrastrukturen soweit wie möglich zusammenzulegen und damit der Zersiedelung entgegenzuwirken* (vgl. Ziff. 2.3).

Sicherlich konnte eine beschränkte Anzahl ländlicher Gemeinde, deren Schülertransportkosten wegen ihrer geografischen Gegebenheiten und/oder der Anzahl Schulstandorte bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Schulgesetzgebung relativ hoch waren, nicht von der Überkompensation durch den neuen Verteilschlüssel der Schulkosten profitieren (vgl. weiter oben), wie die Mehrheit der Schulkreise. Man kann jedoch nicht behaupten, dass das Erfordernis der acht Klassen – hier sei daran erinnert, dass der Staatsrat ursprünglich eine Schwelle von zehn Klassen für die Bildung eines selbständigen Schulkreises vorgeschlagen hatte – den Gemeinden zwangsläufig Mehrkosten für ihre Schülertransporte verursacht hat. Nur einzelne Schulkreise, die nach einer Fusion ihre Schülerinnen und Schüler auf die bestehende Schulstandorte umverteilt haben, mussten eine Erhöhung ihrer Schülertransportkosten in Kauf nehmen. In der überwiegenden Mehrzahl der Freiburger Schulkreise haben sich die Zahl der Schulstandorte und die Verteilung der Schülerinnen und Schüler nach dem Inkrafttreten der neuen Schulgesetzgebung nicht wesentlich verändert. Zudem sei darauf hingewiesen, dass in gewissen Schulkreisen die Schülertransportkosten sogar namhaft reduziert werden konnten, etwa durch eine Zusammenlegung von Schulräumlichkeiten (Verringerung der Schulstandorte), das Wegfallen der Beiträge für die Schülertransporte an den gemeinsamen Topf der Schulkosten oder die Verlagerung von Spezialtransporten auf öffentliche Linien. Letztere Massnahme hat im Übrigen dazu beigetragen, öffentliche Linien oder Busverbindungen auszubauen und den Erhalt von Bundessubvention sicherzustellen.

Aus diesen Gründen teilt der Staatsrat die Einschätzung des Verfassers der vorliegenden parlamentarischen Anfrage nicht, wonach die neue Schulgesetzgebung den ländlichen Gemeinden generell zusätzliche Schülertransportkosten verursacht hat.

2. *Wie viele Lehrpersonenstellen konnten in den sogenannt ländlichen Ortschaften zugunsten der Einheitlichkeit der Klassen eingespart werden?*

Die Totalrevision der Schulgesetzgebung hatte in keiner Weise zum Ziel, Einsparungen im Betrieb der Schulen zu erreichen. Im Übrigen kann festgestellt werden, dass die Anzahl Klassenschliessungen im langjährigen Mittel, ausgenommen im Schuljahr 2015/16, nicht angestiegen ist (2014/15:

18 Klassenschliessungen; 2015/16: 27; 2016/17: 14; 2017/18: 17; 2018/19: 15; 2019/20: 16). Hierzu sei angemerkt, dass im selben Zeitraum zahlreiche Klasseneröffnungen in ländlichen Schulkreisen notwendig wurden (2014/15: 27 Klasseneröffnungen; 2015/16: 18; 2016/17: 34; 2017/18: 22; 2018/19: 15; 2019/20: 22). Diese Klassenschliessungen und -eröffnungen sind jedoch hauptsächlich auf demografische Effekte zurückzuführen und nicht auf Schulkreiszusammenlegungen.

Der Staatsrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass das Erfordernis von acht Klassen notwendig ist, um die Präsenz einer Schuldirektorin oder eines Schuldirektors zu 50 % zu rechtfertigen. Das Zusammenlegen von Klassen an einem einzigen Standort ist zweifellos vorteilhaft für die pädagogischen Rahmenbedingungen, die Leitung und Organisation der Schule und das Schulklima. Hierzu muss jedoch festgehalten werden, dass das neue Schulgesetz die Gemeinden keinesfalls zur Zusammenlegung ihrer Schulräume an einem einzigen Standort verpflichtet. Wenn sie jedoch mehrere Standorte verteilt auf das Territorium ihres Schulkreises beibehalten, kann sich das negativ auf die Schülertransportkosten auswirken. In Schulkreisen mit mehreren Standorten werden auch entsprechend mehr Transporte zu den Sporthallen und den ausserschulischen Betreuungsstätten verzeichnet. Aus diesem Grund ist es wünschenswert, dass die Gemeinden nach Möglichkeit die Schulräume und Schulanlagen zusammenlegen, um den Schülerinnen und Schülern Verschiebungen während der Unterrichtszeit zu ersparen, wie dies Artikel 121 SchR anregt.

3. *Hat der Staatsrat den Gemeinden eine maximale Dauer eines Schülertransports sowie eine ausreichende Mindestdauer für die Mittagspause vorgegeben?*

Weder in der Schulgesetzgebung noch in Richtlinien oder Empfehlungen der EKSD wird die Höchstdauer eines Schülertransports festgelegt, ebenso wenig wie die minimale Dauer der Mittagspause. Solche Vorgaben würden die Organisation der Schülertransporte erschweren und den sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den Schulkreisen unseres Kantons nicht Rechnung tragen. Denn die geografischen Unterschiede (Distanzen, Anzahl Schulstandorte, Vorhandensein abgelegener Wohnhäuser) sind von Schulkreis zu Schulkreis sehr gross.

Mit Verweis auf den Grundsatz «wer bezahlt, befiehlt» haben die Gemeinden in dieser Frage denn auch Ermessenspielraum eingefordert. Die einzigen gesetzlichen Einschränkungen betreffen die Anzahl Unterrichtseinheiten und die Blockzeiten an der Primarschule. Um die Organisation der Schülertransporte zu erleichtern, kann das Schulinspektorat den Schulkreisen jedoch erlauben, die Unterrichtszeiten zwischen den verschiedenen Schulstandorten um 15 bis 20 Minuten zu verschieben. Zudem kann ein Schulkreis auch ein Tagesschulmodell einführen, wen er dies möchte. Schliesslich sei daran erinnert, dass die Gemeinden für die Organisation ihres Schulkreis zuständig sind, wozu auch die Fahrpläne der Schülertransporte, die Unterrichtszeiten und die Öffnungszeiten der ausserschulischen Betreuung gehören.

Nichtsdestotrotz ist der Staatsrat der Auffassung, dass im Interesse der Schülerinnen und Schüler die Gesamtdauer eines Schülertransports vom Wohnort zur Schule, soweit als möglich, 45 bis 60 Minuten pro Strecke nicht überschreiten sollte. Über diese Dauer hinaus erscheint zumindest ein Rücktransport am Mittag nicht mehr sinnvoll, was zur Folge hat, dass die Gemeinden die Betreuungskosten der Schülerinnen und Schüler während der Mittagspause übernehmen müssen (vgl. Art. 16 Abs. 3 SchR). Gleichzeitig empfindet der Staatsrat eine Mittagspause von mindestens 30 Minuten als wünschbar, damit die Schülerinnen und Schüler mit ihren Familien essen können. Bei diesen Angaben handelt es sich jedoch nur um Annäherungswerte, die nicht jeder individuellen Situation

Rechnung tragen können. Aus diesem Grund hat die EKSD nicht die Absicht, hierzu gesetzliche Regeln vorzuschlagen oder Empfehlungen abzugeben.

4. *Ist es sinnvoll Schülerinnen und Schüler, die in der Nähe ihrer Dorfschule wohnen, in eine Schule zu schicken, die mehrere Kilometer von ihrem Wohnort entfernt liegt, wenn dadurch unnötige Wartezeiten und Transporte entstehen?*

Hat ein Schulkreis – der grösser oder kleiner sein und mehrere Gemeinden beinhalten kann – eine einzige Schule (1H–8H), besuchen logischerweise alle Schülerinnen und Schüler dieselbe Schule (Einstandort-Schulkreis). Das gleiche gilt für Schulkreise, die mehrere vollständige Schulen (in Städten «Quartierschulen» genannt) kennen. Hingegen entsprechen zahlreiche kleinere Schulkreise unseres Kantons nicht dieser Konfiguration. Tatsächlich sind sie mehrheitlich aus Teilschulen gebildet, die nicht alle Stufen (1H–8H) in einem Gebäude vereinen (Mehrstandorte-Schulkreis). Aus diesem Grund ist es unvermeidbar, dass Schülerinnen und Schüler während ihrer Primarschulzeit das Schulgebäude wechseln müssen, was logischerweise Schülertransporte und allenfalls Wartezeiten vor und nach dem Unterricht zur Folge hat. Die EKSD stellt jedoch fest, dass zahlreiche Schulkreise wenn immer möglich versuchen, den jüngsten Schülerinnen und Schülern solche Verschiebungen zu ersparen, indem sie diese in ihren Dorfschulen einschulen.

Ein Zurückkommen auf ausschliesslich lokale Dorfschulen ohne Schülertransporte, was Grossrat Mesot ideal erscheinen mag, würde die Wiedereinführung von mehrstufigen Klassen (Schüler/innen verschiedenen Alters in derselben Klasse) erfordern, was aber aus pädagogischen und organisatorischen Gründen, wie schon weiter oben erläutert, nicht als wünschenswert erscheint.

1. Juni 2021