



Nussbaumen, 27. Januar 2020/ vb

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

GK 2020 / 04

Schulwege/Schülertransporte Ebnihof, Hertenstein, Tromsberg und Rieden:

- a) **Verpflichtungskredit über CHF 35'000 inkl. MwSt. zur finanziellen Entschädigung von Eltern mit Kindern, deren Schulweg unzumutbar ist, und/oder zum Betrieb eines Schülertaxis für den Rest des Schuljahrs 2020/21 (August bis Dezember 2020)**
- b) **Jährliche Kredite über jeweils CHF 80'000 inkl. MwSt. zu Lasten der Budgets 2021 ff.**

Das Wichtigste in Kürze

Die Schulwege in Obersiggenthal sind im Sinne der Rechtsprechung teilweise unzumutbar. Betroffen sind Schülerinnen und Schüler vom Ebnihof sowie aus Hertenstein, Tromsberg und Rieden. Die Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, Massnahmen zu Gewährleistung zumutbarer Schulwege für alle Schulkinder zu ergreifen. Es ist der Gemeinde überlassen, wie sie die Zumutbarkeit des Schulweges herstellen will.

Gemäss den Abklärungen des Gemeinderats kommen organisatorische, betriebliche oder bauliche Massnahmen sowie - je nach Gegebenheiten – kombinierte Lösungen zur Gewährleistung zumutbarer Schulwege in Frage. Vorerst sieht der Gemeinderat in erster Linie eine finanzielle Entschädigung der Eltern betroffener Kinder gemäss den kantonalen Vorgaben vor. Wo diese Lösung nicht zielführend ist, soll ein Schülertaxi zum Einsatz kommen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, folgenden Beschluss zu fassen:

- a) **Der Verpflichtungskredit von CHF 35'000 inkl. MwSt. zur finanziellen Entschädigung von Eltern mit Kindern, deren Schulweg unzumutbar ist, und/oder zum Betrieb eines Schülertaxis für den Rest des Schuljahrs 2020/21 (August bis Dezember 2020) wird bewilligt.**
- b) **Ab Rechnungsjahr 2021 wird jährlich ein Betrag von CHF 80'000 inkl. MwSt. zur Gewährleistung zumutbarer Schulwege budgetiert.**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen zur Zumutbarkeit von Schulwegen und zu den diesbezüglichen Konsequenzen für die Gemeinde Obersiggenthal folgenden Bericht:

1 Ausgangslage

Im Mai 2018 richteten Eltern schulpflichtiger Kinder aus Hertenstein und vom Ebnihof ein Gesuch um Einführung eines Schulbusses an die Schulpflege Obersiggenthal. Die Gesuchsteller begründen ihr Anliegen mit der Vermeidung der zahlreichen Elterntaxis, welche mehrmals täglich Schülerinnen und Schüler nach Nussbaumen bringen und von dort holen. Die Schulpflege äusserte sich dem Ansinnen gegenüber positiv und leitete das Gesuch zur Prüfung der Rechtslage, der Machbarkeit und der Kosten an den Gemeinderat weiter. Zudem stellte sich die gleiche Frage nicht nur für Kinder vom Ebnihof und aus Hertenstein, sondern auch aus Rieden und Tromsberg.

Die Abklärungen des Gemeinderats ergaben Folgendes:

- Die Schulwege in Obersiggenthal sind im Sinne der Rechtsprechung teilweise unzumutbar.
- Die Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, Massnahmen zur Gewährleistung zumutbarer Schulwege für alle Schulkinder zu ergreifen.
- Es ist der Gemeinde überlassen, wie sie die Zumutbarkeit des Schulweges herstellen will. Möglich sind betriebliche, organisatorische und bauliche Massnahmen.
- Die kostengünstigste, gemäss kantonalem Fact-Sheet gesetzlich zulässige Variante zur Gewährleistung zumutbarer Schulwege stellt die finanzielle Entschädigung von Eltern dar, deren Kinder einen unzumutbaren Schulweg haben.
- Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Lösung nicht in allen Fällen zielführend ist und demnach vereinzelt auch ein Schülertaxi zum Einsatz kommen muss.
- Der finanzielle Aufwand für die Gemeinde dürfte sich gemäss groben Schätzungen auf CHF 30'000 bis 115'000 pro Jahr belaufen. Genauere Angaben sind infolge der vielen Unwägbarkeiten nicht möglich.

2 Was bisher geschah

Aufgrund der Rechtslage und der vorliegenden Erkenntnisse entschied der Gemeinderat infolge eines konkreten, begründeten und nicht anders lösbaren Einzelfalls am 16. Dezember 2019 über die Einführung eines bis 3. Juli 2020 befristeten Schülertaxis für eine Erstklässlerin mit unzumutbarem Schulweg. Jeweils montags, mittwochs und freitags um 12:00 Uhr holt das Taxi die Schülerin bei ihrer Schule ab und fährt diese nach Hause. Aufgrund einer Anfrage bei den Eltern anderer Kindergarten- und Unterstufenschüler/-innen, deren Schulwege ebenfalls als unzumutbar eingestuft werden müssen und welche an der Fahrstrecke des Taxis wohnen, haben sich insgesamt 4 weitere Mitfahrende angemeldet. Die Kosten in der Höhe von ca. CHF 12'000 trägt die Gemeinde.

3 Wie viele Schüler/-innen sind von einem unzumutbaren Schulweg betroffen?

Die Anzahl betroffener Kinder variiert von Jahrgang zu Jahrgang (Zu-/Wegzüge, Neueintritte, Beendigung der Schulpflicht, Geburten etc.). Es kann also nicht mit einer festen Anzahl Kinder gerechnet werden, zumal auch nicht feststeht, wie viele Eltern von einem allfälligen Angebot Gebrauch machen würden.

Per Januar 2020 waren insgesamt 77 Kindergarten- und Unterstufenschüler/-innen vom Ebnihof sowie aus Hertenstein, Tromsberg und Rieden von unzumutbaren Schulwegen betroffen.

4 Wie legen die Kinder den Schulweg heute zurück?

Grössere Kinder, z. B. Oberstufenschüler, legen den Weg in der Regel mit dem Velo zurück. Die kleineren Kinder werden häufig durch ihre Eltern mit dem Auto zur Schule gebracht. Zum Teil bilden sich Fahrgemeinschaften. Einige Eltern bringen ihre Kinder mit dem Auto nur bis zu einem gemeinsamen Treffpunkt (von Hertenstein her z. B. zum Häfeler), von wo aus diese den Rest des Schulwegs gemeinsam zu Fuss zurücklegen. Andere Kinder wiederum fahren z. B. mit dem Trottinett talwärts und werden nach Schulschluss für den Heimweg bergwärts durch ihre Eltern mit dem Auto abgeholt. Für Kinder, die den Weg selbständig mit dem Velo oder dem Trottinett zurücklegen, stellen die heutigen Strassenverhältnisse ein Problem dar.

Die Vorteile der heutigen „Nicht-Regelung“ sind: Eigenverantwortlichkeit, Selbstregulierung, keine Kosten für die Allgemeinheit. Demgegenüber stehen die Nachteile: Unerwünschte Elterntaxis, organisatorische Hürden für berufstätige Eltern, allfällige Gefahren des Strassenverkehrs etc.

5 Was ist heute anders als früher?

In der Vergangenheit war der Schulweg von Hertenstein und vom Ebnihof wie auch von Rieden oder Tromsberg nach Nussbaumen respektive Kirchdorf kaum ein Thema. Zwischenzeitlich hat sich aber einiges verändert:

- Die Rechtsprechung hat sich konkretisiert.
- Bereits 4-Jährige besuchen den Kindergarten.
- Der Strassenverkehr hat massiv zugenommen.
- Häufig sind beide Elternteile berufstätig.
- Elterntaxis sind bezüglich Pädagogik, Ökologie und Verkehrssicherheit verpönt.
- Der Zeitgeist und die neuere Rechtsprechung haben das Bewusstsein vieler Eltern geprägt und die Erwartungshaltung gegenüber der öffentlichen Hand verändert.

Die Argumentation, wonach frühere Schülergenerationen den langen Schulweg auch selbständig zurückgelegt hätten, greift demnach zu kurz.

6 Wie ist die Rechtslage?

Gemäss Rechtsprechung folgt aus der Bundesverfassung, dass nicht nur ein Anspruch auf unentgeltlichen Unterricht besteht, sondern dass der Zugang zur Schule vom Gemeinwesen gewährleistet sein muss. Der Schulweg darf für die Schüler keine unzumutbare Erschwernis des Schulbesuchs bedeuten. Damit ist es Sache der Gemeinden, für alle schulpflichtigen Kinder einen „zumutbaren Schulweg“ zu gewährleisten. Wenn ein „zumutbarer Schulweg“ vorhanden ist, dann liegt das Zurücklegen dieses Schulwegs in der Verantwortung der Eltern und ihrer Kinder.

Es stellt sich im vorliegenden Fall also die Frage, ob die Schulwege in Obersiggenthal als „zumutbar“ gelten oder nicht. Gerichte haben in der Vergangenheit in konkreten Einzelfällen über die Zumutbarkeit von Schulwegen entschieden. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit ist demnach einerseits auf die persönlichen Eigenschaften der konkret betroffenen Schüler/-innen abzustellen (Alter, kognitive und motorische Fähigkeiten, Ablegen der Fahrradprüfung etc.), andererseits ist auch der Schulweg selber (Distanz zwischen Elternhaus und Schule, Topografie, Beschaffenheit etc.) und die Gefährlichkeit des Schulwegs (Verkehrsaufkommen, Vorhandensein von Trottoir und Radweg, Fussgängerstreifen, Unterführungen, Lichtsignalanlagen etc.) zu berücksichtigen.

Für die Beurteilung von Schulwegen hinsichtlich Zumutbarkeit, Transportkosten, Schulhauszuteilung, Schulgelder, Zuständigkeiten und Rechtsmittel hat der Rechtsdienst des kantonalen Departements Bildung, Kultur und Sport (BKS) im August 2019 ein Fact-Sheet veröffentlicht.

Demnach besteht im Kanton Aargau bei einem unzumutbaren Schulweg ein Rechtsanspruch auf den Ersatz der notwendigen Transportkosten. Das Verwaltungsgericht hat in einem nicht veröffentlichten Urteil vom 20. Juni 2018 festgehalten, dass sich eine Verpflichtung zur Errichtung eines Schulbusbetriebs weder aus dem Bundes- noch dem kantonalen Recht ergebe. Verfassungsrechtlich sei das Gemeinwesen zur Übernahme der Transportkosten für einen unzumutbaren Schulweg verpflichtet, nicht aber in jedem Fall zur Einrichtung eines Transportdienstes.

Mit dem Begriff "Transportkosten" sind in erster Linie die Aufwendungen für die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel gemeint; indessen fallen auch Auslagen für private Transportmittel unter den Begriff der notwendigen Transportkosten (AGVE 1986, S. 143 ff.). Dabei sind nur die Kosten für die preisgünstigste Lösung zu ersetzen, soweit diese dem Schulpflichtigen zumutbar ist. Es ist jeder konkrete Einzelfall separat zu beurteilen.

Weder für den Ebnihof noch für Hertenstein oder Tromsberg bestehen öffentliche Verkehrsmittel. Zwischen Rieden und Nussbaumen hingegen schon, wobei auch die Benützung des Linienebusses je nach Alter und Fähigkeiten der betroffenen Schulkinder unter Umständen als unzumutbar gilt.

Aufgrund der bekannten Gerichtsurteile und anhand der bisherigen Diskussionen mit der Elternvertretung und in der Verkehrskommission kann folgender Konsens festgestellt werden:

- **Beispiel 1:** Für einen 11-jährigen Fünftklässler ist es nach Ablegen der Fahrradprüfung zumutbar, den 1.9 km langen Schulweg von Hertenstein nach Nussbaumen (Unterboden) mit einer Höhendifferenz von rund 100 m mit dem Velo zurückzulegen.
- **Beispiel 2:** Für ein 5-jähriges Kindergartenkind vom Ebnihof ist es nicht zumutbar, den 3.0 km langen Schulweg (davon rund 0.8 km im Wald auf einer Strasse ausserorts sowie ohne Trottoir und Beleuchtung, anschliessend entlang der stark befahrenen Hertensteinstrasse) mit einer Höhendifferenz von rund 200 m zum Kindergarten Nüechteli zu Fuss zurückzulegen.

Zwischen diesen beiden Beispielen ist der Übergang von „zumutbar“ zu „nicht zumutbar“ fließend, zumal bei der Beurteilung auch noch die individuelle Entwicklung einzelner Kinder berücksichtigt werden muss. Gestützt auf ein diesbezügliches Merkblatt des Kantons Luzern ist davon auszugehen, dass grundsätzlich für Schülerinnen und Schüler des Kindergartens oder bis zur 5. Klasse der Primarschule aus dem Hertenstein oder vom Ebnihof der Schulweg als nicht zumutbar einzustufen ist.

7 Wie sind die Schulwegdistanzen in Obersiggenthal zu beurteilen?

Die Distanz des Schulwegs ist ein erstes wichtiges Kriterium, um die Zumutbarkeit für die Kinder zu bestimmen. Die Abklärungen des Gemeinderats bezüglich Schulwegen in Obersiggenthal gemäss Empfehlungen der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu Fachdokumentation 2.262 „Schulweg zu Fuss“) haben Folgendes ergeben:

- Für 4- bis 5-jährige Kindergärtner vom Ebnihof (KG Nüechteli), aus Hertenstein (KG Nüechteli), Rieden (KG Kirchweg) und Tromsberg (KG Kirchdorf) sind die Schulwege **unzumutbar**.
- Für 6- bis 8-jährige Unterstufenschüler/-innen vom Ebnihof und aus Hertenstein (SH Bachmatt und SH Unterboden) sind die Schulwege **unzumutbar**.
- Für 6- bis 8-jährige Unterstufenschüler/-innen aus Rieden (SH Bachmatt und SH Unterboden) sowie aus Tromsberg (SH Kirchdorf) sind die Schulwege **situativ zumutbar**.
- Für 9- bis 12-jährige Mittelstufenschüler/-innen vom Ebnihof (SH Unterboden), aus Hertenstein (SH Unterboden), aus Rieden (SH Unterboden) sowie aus Tromsberg (SH Unterboden) sind die Schulwege **situativ zumutbar**.

Die als „**situativ zumutbar**“ eingestuft Schulwege sollen im Rahmen des anstehenden Projekts „Schulwegsicherheit 2020“ überprüft werden. Daraufhin sollen wenn möglich/notwendig Massnahmen getroffen werden, um die Schulwege „**zumutbar**“ zu gestalten. Aus der Beurteilung der Zumutbarkeit folgt, dass die Gemeinde fallweise verpflichtet ist, Lösungen anzubieten.

Aktenauflage

Nr. 2

Tabellarische Beurteilung der Schulwege in Obersiggenthal anhand bfu

8 Welche Möglichkeiten gibt es für die Gemeinde?

Es gibt verschiedene Möglichkeiten für die Gemeinde mit der Aufgabenstellung umzugehen respektive um die Schulwege vom Ebnihof sowie aus Hertenstein, Rieden und Tromsberg für Kinder zumutbar zu gestalten:

Variante 0	Keine Massnahmen/Nichteintreten auf das Anliegen der Eltern
Variante 1	Übertragung der Zuständigkeit an die Eltern gegen Entschädigung
Variante 2	Durch die Gemeinde organisierter Eltern-Fahrdienst gegen Entschädigung
Variante 3	Durch die Gemeinde organisierter Rentner-Fahrdienst gegen Entschädigung
Variante 4	Schulbus/Schülertaxi durch kommerzielles Taxi-Unternehmen

Aktenauflage

Nr. 3

Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen der verschiedenen Varianten

Bei Variante 4 überwiegen die Vorteile in betrieblicher und organisatorischer Hinsicht deutlich, allerdings zu einem hohen Preis. Bei einer restriktiven Entschädigungsregelung fällt Variante 1 am preisgünstigsten aus *) (abgesehen von Variante 0). Die Variante 2 und 3 liegen preislich im Mittelfeld, weisen aber insbesondere organisatorische Nachteile auf, welche sich negativ auf einen zuverlässigen Betrieb auswirken können.

*) Bei Variante 1 variieren die Kosten am stärksten, je nachdem wie viele Kinder betroffen sind und das Angebot in Anspruch nehmen, ob Fahrgemeinschaften gebildet werden, ob eine Entschädigung pro Kind oder pro Elternpaar sowie ob die Entschädigung nur für den Hin- oder auch für den Rückweg (= Leerfahrt) entrichtet wird. Ausgehend von einem Mittelwert fällt diese aber günstiger aus als Variante 4.

Der Gemeinderat spricht sich deshalb für eine kombinierte Variante 1 und 4 aus, wobei von Jahr zu Jahr aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten entschieden werden muss, für welche Schüler/-innen welche Variante in welchem Umfang zum Tragen kommt.

9 Kosten

Die Kosten für die 5 Varianten werden wie folgt veranschlagt:

Variante 0	CHF 0
Variante 1	min. CHF 30'000 bis max. CHF 175'000 (pro Jahr; 11 CHF/km). Abhängig davon, wie viele Fahrten wöchentlich durchgeführt werden, wie viele Kinder betroffen sind und das Angebot in Anspruch nehmen, ob eine Entschädigung pro Kind, pro Elternpaar oder pro Fahrgemeinschaft und ob die Entschädigung nur für den Hin- oder auch für den Rückweg (= Leerfahrt) entrichtet wird.
Variante 2	min. CHF 41'000 bis max. CHF 52'000 (pro Jahr; inkl. MwSt.). Abhängig davon, wie viele Fahrten wöchentlich durchgeführt werden.
Variante 3	min. CHF 41'000 bis max. CHF 52'000 (pro Jahr; inkl. MwSt.). Abhängig davon, wie viele Fahrten wöchentlich durchgeführt werden.
Variante 4	min. CHF 73'000 bis max. CHF 115'000 (pro Jahr, inkl. MwSt.)

¹ Fact-Sheet Schulweg, Departement Bildung, Kultur und Sport, August 2019

Abhängig davon, wie viele Fahrten wöchentlich durchgeführt werden, ob 1 oder 2 Fahrzeuge im Einsatz stehen und ob ein PW oder ein Kleinbus mit 8 oder 10 Plätzen eingesetzt werden muss.

Aktenauflage

Nr. 4

Kostenermittlung für die verschiedenen Varianten

10 Welche Kostenbeiträge können von den Eltern eingefordert werden?

Aufgrund der Rechtslage kann die Gemeinde von den Eltern keinen Kostenbeitrag verlangen.

Im Rahmen der Elternumfrage stellte sich zudem heraus, dass nicht alle Familien in der Lage sind, Kostenbeiträge zu leisten (niedrige Einkommen, Alleinerziehende etc.). Es wurde auch vorgeschlagen, die Elternbeiträge einkommensabhängig festzulegen, was jedoch mit unverhältnismässig hohem Administrativaufwand sowie Datenschutzproblemen verbunden und daher unrealistisch wäre. Im Sinne der Gleichbehandlung sowie aufgrund des hohen Aufwands und des geringen Ertrags im Vergleich zu den Gesamtkosten sollte von Elternbeiträgen abgesehen werden, zumal solche der Bundesverfassung widersprechen.

11 Geplantes Vorgehen des Gemeinderats

Aufgrund der vorangegangenen Erwägungen hält der Gemeinderat folgendes Vorgehen für zielführend:

- Aufgrund der Rechtslage erhalten Eltern von Kindern mit unzumutbaren Schulwegen ab Schuljahr 2020/21 die Möglichkeit, Unterstützung bei der Gemeinde zu beantragen.
- Der Nachweis über die Unzumutbarkeit des Schulwegs muss durch die Eltern erbracht werden, wobei die Erwägungen gemäss Kapitel 7 „Wie sind die Schulwegdistanzen in Obersiggenthal zu beurteilen?“ massgeblich sind.
- Eltern werden angehalten, sich selber zu organisieren. Im Vordergrund steht eine finanzielle Abgeltung von 1 CHF/km durch die Gemeinde, wobei eine restriktive Beitragsregelung angewandt wird (nur Belegungs-/keine Leerfahrten, effektiv ausgewiesene Kilometer unter Berücksichtigung von Fahrgemeinschaften).
- Wo keine andere Lösung gefunden werden kann, wird ein Schülertaxi eingesetzt (wie im konkreten Fall gemäss Gemeinderatsentscheid vom 16. Dezember 2019).
- In welchen Fällen Transportleistungen abgegolten und/oder Schülertaxis eingesetzt werden, wird von Jahr zu Jahr neu beurteilt.
- Für die diesbezüglichen Regelungen erlässt der Gemeinderat eine Richtlinie/Vollzugshilfe, welche einerseits den Eltern als Leitfaden, andererseits der Gemeinde als Beurteilungsgrundlage dient.

Aktenauflage

Nr. 5

Fact-Sheet Schulweg, Departement Bildung, Kultur und Sport, August 2019

Nr. 6

bfu-Fachdokumentation 2.262 „Schulweg zu Fuss“

Nr. 7

Fussverkehr Schweiz 2014/06 „Der zumutbare Schulweg“

GEMEINDERAT OBERSIGGENTHAL

Gemeindeammann

Gemeindeschreiber

Bettina Lutz Güttler

Simon Knecht