

Regierungsratsbeschluss

vom 24. November 2009

Nr. 2009/2146

Verordnung über die Organisation und Finanzierung der Schülertransporte (Schülertransportverordnung)

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 28. August 2007 (RG 088/2007) wurden die Bestimmungen über die Organisation und die Finanzierung des Schülerverkehrs in das Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 27. September 1992 (ÖV-Gesetz, ÖVG, BGS 732.1) integriert.

Der Kantonsrat beschloss zudem mit der Revision des ÖVG am 1. Juli 2009 (RG 091/2009) die Grundlagen für die finanziellen, organisatorischen und verfahrensrechtlichen Aspekte der vorliegenden Schülertransportverordnung. Die Referendumsfrist gegen diesen Beschluss ist am 16. Oktober 2009 ungenutzt verstrichen. Gleichzeitig mit dem Revisionsentwurf des ÖVG wurde vom 4. November 2008 bis 2. Februar 2009 die nun zu beschliessende Verordnung einem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren unterzogen. In Punkt 4.2 der Botschaft zur ÖVG-Revision (RRB Nr. 2009/755 vom 4. Mai 2009) wurden die Vernehmlassungsergebnisse auch bezüglich des Entwurfes der Schülertransportverordnung dargestellt. Parteien und Gemeinden äussersten sich grossmehrheitlich zustimmend. Aus dem Vernehmlassungsverfahren resultierten bloss redaktionelle Änderungen der Erläuterungen zur Verordnung.

Die Neuregelung und Integration der Schülertransporte in den öffentlichen Verkehr hat folgende Hintergründe:

Der kostenlose Besuch der Grundschule (Volksschule) wird von der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Artikel 19; SR 101) garantiert. Ist der Schulweg so lang oder so gefährlich, dass er den Schülerinnen und Schülern nicht zugemutet werden kann, so hat die öffentliche Hand auch den Schülertransport zu finanzieren.

Sinkende Schülerzahlen haben in den letzten Jahren zu Zusammenlegungen von Schulstandorten geführt. Es ist nicht anzunehmen, dass diese Entwicklung bereits abgeschlossen ist. Die weitere Konzentration der Schulstandorte wird die Kosten für den Schülertransport trotz sinkender Schülerzahlen voraussichtlich weiter ansteigen lassen.

Die Schülertransporte haben sich in den letzten Jahren stark entwickelt. Die heutige Verwaltungspraxis ist aufwändig und von individuellen, zum Teil historischen Absprachen geprägt und nicht geeignet, den steigenden Anforderungen in Zukunft zu genügen.

Werden Schülertransporte mit dem Fahrplanangebot des öffentlichen Verkehrs (ÖV) kombiniert, können Synergien genutzt werden. Das Angebot kann in der Regel wirtschaftlicher erbracht werden und

die Anzahl der beförderten Schüler und Schülerinnen erlaubt unter Umständen ein dichteres Fahrplanangebot. Insbesondere im ländlichen Raum können so allenfalls Linien des ÖV gestärkt werden.

Die Regelung der Schülertransporte betrifft politisch sensible Bereiche. Einerseits tangiert die Regelung individuelle Verfassungsrechte (Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht). Andererseits könnten Vorschriften über die Organisation der Schülertransporte die Gemeindeautonomie einschränken, wenn z. B. die Abwicklung des Schülerverkehrs mit den ÖV-Vorschriften auf die Gestaltung der Stundenpläne Einfluss hätte.

2. Wirkungsabsichten und Instrumente

Mit der vorliegenden Schülertransportverordnung sollen zwei Wirkungen erzielt werden:

2.1 Einfache Gestaltung der Verwaltungsabläufe

Grosses Gewicht soll auf die einfache Gestaltung der Verwaltungsabläufe gelegt werden. Deshalb soll die operative Verantwortung den Schulträgern zugewiesen werden. Sie bestellen die Abonnemente für Transporte mit dem Fahrplanangebot des ÖV und organisieren Sammeltransporte ausserhalb des Fahrplanangebotes. In Ausnahmesituationen entschädigen sie auch die Eltern, welche ihre Kinder dort zur Schule fahren müssen, wo andere Lösungen wirtschaftlich nicht vertretbar sind. Auch entschädigen sie bei weiten oder beschwerlichen Schulwegen in Einzelfällen die Aufwendungen für die Benutzung von Mofas.

Der Kanton übernimmt gemäss § 10 ÖVG die anfallenden Kosten aufgrund der von ihm genehmigten Schülertransportkonzepte. Diese Schülertransportkonzepte weisen die Kosten für

- die subventionsberechtigten Schülerabonnemente,
- die eventuell zusätzlich notwendigen Sammeltransporte ausserhalb des Fahrplanangebots des ÖV und
- die ausnahmsweise zu bewilligenden Elterntransporte und Mofafahrten

aus.

Zur Berechnung der Kosten für Sammel- und Elterntransporte sowie Mofafahrten sollen Pauschalansätze zur Anwendung kommen.

Die Ermittlung aufgrund des Schülertransportkonzeptes dient bloss zur Bemessung des Kantonsbeitrags an die Kosten des Schulträgers. Der Schulträger ist z. B. frei, die Transportleistungen (insbesondere Sammeltransporte ausserhalb des Fahrplanangebotes) günstiger zu beschaffen als im Konzept unter Verwendung von Pauschalansätzen ermittelt wurde.

Die Verpflichtung der Schulträger zum Ausweis der Kosten im subventionierten Schülerverkehr dient zur periodischen Überprüfung der Pauschalansätze und der Inanspruchnahme der abgerechneten Leistungen.

Das Schülertransportkonzept soll jährlich den neuen Schülerzahlen angepasst werden. Die Revision eines Schülertransportkonzeptes sollte bei gleichbleibenden Schulstandorten nur wenig Aufwand bereiten.

Mit der Genehmigung des Schülertransportkonzeptes wird dem Schulträger gleichzeitig die nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d und Artikel 32 ff. der Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (VPK; SR 744.11) notwendige Bewilligung für Personentransporte erteilt. Der Schulträger ist so verantwortlich für die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts.

2.2 Abwicklung der Schülertransporte wenn möglich mit dem Fahrplanangebot des ÖV

Die Schülertransporte sollen wenn möglich mit dem Fahrplanangebot des ÖV abgewickelt werden. Damit Schüler und Schülerinnen das Fahrplanangebot des ÖV nutzen können, um zur Schule zu gelangen, sind eventuell auch geringfügige Anpassungen des Stundenplans notwendig.

Der Regierungsrat kann, basierend auf Artikel 32 der VPK, die Erteilung der Transportkonzession im Rahmen der Genehmigung / Nichtgenehmigung des Schülertransportkonzeptes verweigern, wenn ein Schülertransport ausserhalb des Fahrplanangebotes den ÖV konkurrenziert.

3. Finanzierung

Die Kosten für den Schülerverkehr, welcher mit Angeboten des ÖV bewältigt wird (Abonnementskosten), für Schulbusse ausserhalb des Fahrplanangebotes und für Elterntransporte sowie Mofafahrten, werden vom Kanton – basierend auf § 10 Absatz 6 des ÖVG – finanziert.

Mit der Revision des ÖVG sollen die gesamten subventionsberechtigten Schülertransportkosten vom Kanton übernommen werden. Diese betragen rund 2 Mio. Franken. Daran hat sich der Kanton bisher mit rund 1,2 Mio. Franken Subventionen beteiligt. Basierend auf dem revidierten ÖVG werden auch die Restkosten in der Höhe von 0,8 Mio. Franken vom Kanton übernommen.

Die Kosten für Sammel- und Elterntransporte ausserhalb des Fahrplanangebotes betrugen in den letzten Jahren rund 54 % der gesamten Schülertransportkosten.

4. Die einzelnen Bestimmungen

§ 1 Absatz 1

Es geht um Leistungen des Kantons im Sinne von § 5 Absatz 2 und § 9 Absatz 3 des ÖVG. Schulwege sind nur die Wege der Schulkinder von der Wohnadresse zum Schulhaus und zurück. Schulinterne Transporte werden nicht finanziert.

Transporte zu und von Schulen der Sonderpädagogik sowie Transporte von behinderten Schülerinnen und Schülern in die Volksschule unterstehen dieser Verordnung nicht. Bis im Jahr 2007 wurden solche Transporte von der Invalidenversicherung (IV) finanziert. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind diese Kosten Bestandteil der vom Kanton gesamthaft subventionierten Sonderschulkosten (§ 37^{bis} Abs. 1 Bst. f. und § 37^{quinquies} Abs. 1 Volksschulgesetz vom 14. September 1969; BGS 413.111).

§ 1 Absatz 2

Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit eines Schulweges müssen die Behörden über ein erhebliches Ermessen verfügen, um auch Einzelfällen gerecht zu werden. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, die Zumutbarkeit in der Verordnung nur anhand von nicht näher und nicht abschliessend definierten Kriterien zu umschreiben.

Die einzelnen Elemente der Umschreibung der Zumutbarkeit entsprechen inhaltlich der Verordnung über die Subventionierung von Transport-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten der Schulgemeinden vom 21. Juli 1970 (BGS 411.311.51). Es ist anzustreben, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der Schulwege durch das Amt für Volksschule und Kindergarten (Beurteilung von Finanzierungsge-suchen für Verpflegungs- und Unterkunftskosten) und durch das Amt für Verkehr und Tiefbau (Beurteilung von Schülertransportkonzepten) dieselben Kriterien zur Anwendung kommen.

§ 1 Absatz 2 Buchstabe a)

Das Alter der Schülerinnen und Schüler ist massgebend für die Beurteilung der Zumutbarkeit von Schulwegen. Ab einem gewissen Alter – in der Regel ab dem 7. Schuljahr – ist Schülerinnen und Schülern ein weiterer Schulweg (mit dem Fahrrad) zuzumuten.

§ 1 Absatz 2 Buchstabe b)

Bei Schülerinnen und Schülern bis ins sechste Schuljahr wird gemäss Lehre¹⁾ ein Schulweg von weniger als 2,5 km als zumutbar angenommen. Ab dem 7. Schuljahr beträgt dieser Wert 5 km, sofern die Benutzung des Fahrrades zumutbar ist. Die Höhendifferenz soll situativ berücksichtigt werden können.

§ 1 Absatz 2 Buchstabe c)

Buchstabe c) macht es möglich, auf Sonderfälle einzugehen.

§ 2

Transporte zu und von den Schulen der Sonderpädagogik sowie Transporte von behinderten Schülerinnen und Schülern in die Volksschule unterstehen dieser Verordnung nicht. Bis im Jahr 2007 wurden solche Transporte von der Invalidenversicherung (IV) finanziert. Mit der NFA sind diese Kosten Bestandteile der vom Kanton gesamthaft subventionierten Sonderschulkosten (§ 37^{bis} Absatz 1 Buchstabe f und § 37^{quinquies} Absatz 1 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969; BGS 413.111).

Für die Organisation der Volksschule sind in erster Linie die Einwohnergemeinden zuständig (Art. 105 Kantonsverfassung; BGS. 111.1); diese können sich zu Schulgemeinden (Schulträgern) zusammenschliessen (§ 5 Volksschulgesetz vom 14. September 1969; BGS 413.111). Werden aufgrund der Unzumutbarkeit des Schulweges Schülertransporte notwendig, werden auch diese Teil der Aufgaben der Volksschule bzw. des Kindergartens, für deren Organisation die Einwohnergemeinden (bzw. die Schulträger) zuständig sind. Die Schulträger sind im Sinne von § 2 des ÖVG insofern als Unternehmen des öffentlichen Verkehrs zu qualifizieren.

§ 3 Absatz 1

Das Schülertransportkonzept nimmt eine ähnliche Stellung ein wie die Angebotsvereinbarung gemäss Artikel 20 der Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz vom 18. Dezember 1995 (Abgeltungsverordnung, ADFV; SR 742.101.1).

¹⁾ Plotke Herbert, 2003, Schweizerisches Schulrecht, Verlag Paul Haupt, Bern.

§ 3 Absatz 3

Die Kosten für die Abonnemente ergeben sich aufgrund der Anzahl berechtigter Schülerinnen und Schüler und des Preises für das für den Schulweg notwendige jeweilige Abonnement.

Pauschalansätze dienen dazu, die Höhe der Subvention des Kantons an den Schulträger zu bestimmen. Der Kanton empfiehlt, für Transporte mit Bussen ab einem Gesamtgewicht von 3,5 t (Midi-, Standard- und Gelenkbusse) Offerten einzuholen. Das Einholen von Offerten ist für die Schulträger obligatorisch, sobald die Schwellenwerte des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen vom 22. September 1996 (Submissionsgesetz; BGS 721.54) für das Einladungsverfahren erreicht werden. Die Einhaltung des Submissionsgesetzes ist Voraussetzung für die Abgeltung.

Die Zuhilfenahme von Pauschalansätzen zur Ermittlung der Kosten für Schülertransporte macht nicht für jedes Transportmittel Sinn. Dort wo Fahrzeuge über 3,5 t Gesamtgewicht (Midi-, Standard- oder gar Gelenkbusse) zum Einsatz kommen, sollen die Kosten mit konkreten Offerten ermittelt werden. Diese Fahrzeugkategorien werden in erster Linie von konzessionierten Transportunternehmen betrieben, deren Offerte stark vom übrigen Einsatz des Fahrzeuges und des Fahrers abhängt. Für Schülertransporte gilt nicht das eisenbahnrechtliche Bestellverfahren gemäss Artikel 20 der ADFV, sondern das kantonale Submissionsrecht.

§ 3 Absatz 4

Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Kosten im Transportbereich (z. B. Treibstoffe) müssen die Pauschalansätze für Transporte mit Fahrzeugen bis 3,5 t flexibel angepasst werden können. Aus diesem Grund soll die Höhe der Pauschalansätze nicht direkt in der Verordnung festgesetzt werden.

§ 4

Die Termine zur Einreichung der Schülertransportkonzepte an das Amt für Verkehr und Tiefbau und zur Meldung der Schülerzahlen an das Departement für Bildung und Kultur sind identisch. Der frühzeitige Termin ermöglicht Anpassungen am Fahrplanangebot.

§ 5

Die Vorschrift der Rechnungsführung ergibt sich auch aus § 36 und § 62 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1), wonach sich der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle auf Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung bezieht, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder Staatsbeiträge ausrichtet.

Das Amt für Verkehr und Tiefbau prüft die Verwaltungsrechnung der Schulträger im Bereich der Schülertransporte stichprobenweise, damit die Höhe der Pauschalansätze überprüft werden kann.

§ 6

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 2007/2198 vom 18. Dezember 2007 die Änderungen des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr – mit Ausnahme von § 9 Absatz 3 sowie Ziffer IV und V des Kantonsratsbeschlusses RG 088/2007 (Ausserkraftsetzung der Bestimmungen zur Finanzierung

der Schülertransporte im Volksschulgesetz¹⁾ und des Verteilungsschlüssels für die Lehrerbesoldungskosten²⁾) – auf 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.

Da es aus praktischen Gründen nicht möglich ist, für alle Schulträger gleichzeitig Schülertransportkonzepte zu genehmigen, soll die neue Schülertransportverordnung nur für jene Schulträger gelten, die dem Amt für Verkehr und Tiefbau ein Schülertransportkonzept zur Genehmigung vorlegen. Weil mit der neuen Regelung die Schulträger finanziell entlastet werden, ist damit zu rechnen, dass die Schülertransportkonzepte rasch vorgelegt werden.

¹⁾ BGS 413.111.

²⁾ BGS 126.515.855.11.

5. Beschluss

Siehe nächste Seite.

Verordnung über die Organisation und Finanzierung der Schülertransporte (Schülertransportverordnung)

RRB Nr. 2009/2146 vom 24. November 2009

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn

gestützt auf § 9 Absatz 3 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Gesetz) vom 27. September 1992¹⁾

beschliesst:

I.

§ 1. Abgeltungsberechtigte Schülertransporte

¹ Abgeltungsberechtigt sind Volksschul- und Kindergartentransporte bei Schulwegen, welche den Schülerinnen und Schülern nicht zugemutet werden können.

² Die Zumutbarkeit eines Schulweges wird insbesondere aufgrund folgender Kriterien beurteilt:

- a) Alter der Schüler und Schülerinnen;
- b) Distanz und Höhendifferenz;
- c) besonders gefährliche Schulwege.

§ 2. Zuständigkeit für Schülertransporte

¹ Verantwortlich für die Schülertransporte sind die Schulträger.

² Der Kanton übernimmt die Kosten.

§ 3. Bemessung der Abgeltung

¹ Die Abgeltung wird aufgrund eines vom Schulträger erstellten Schülertransportkonzeptes berechnet.

² Das Schülertransportkonzept weist die Organisation und die Kosten aus für

- a) Schülertransporte mit dem Fahrplanangebot;
- b) Schülertransporte, welche sich nicht in das Fahrplanangebot integrieren lassen.

³ Die Kosten werden global ermittelt aufgrund:

- a) der berechtigten Kosten für die Abonnemente des Fahrplanangebots;
- b) von kilometerbezogenen Pauschalansätzen für Schülertransporte mit Personenwagen und Kleinbussen sowie für Mofafahrten;
- c) der Kosten gemäss Offerten für Schülertransporte ausserhalb des Fahrplanangebotes mit Midi-, Standard- oder Gelenkbussen.

⁴ Die Höhe der Pauschalansätze wird vom Regierungsrat festgelegt und periodisch überprüft.

§ 4. Verfahren

¹⁾ BGS 732.1.

¹ Der Schulträger reicht das aktualisierte Schülertransportkonzept jährlich bis spätestens am 30. November für das folgende Schuljahr dem Amt für Verkehr und Tiefbau ein.

² Aufgrund des bereinigten Schülertransportkonzeptes legt der Regierungsrat die Höhe der Abgeltung fest und erteilt allfällige Transportbewilligungen gemäss Artikel 32 der Verordnung über die Personenbeförderungskonzession des Bundes¹).

¹) SR 744.11.

§ 5. Rechnungsführung

¹ Die Schulträger weisen Kosten gesondert aus für

- a) Schülertransporte mit dem Fahrplanangebot;
- b) Schülertransporte und Mofafahrten, welche sich nicht in das Fahrplanangebot integrieren lassen.

² Das Amt für Verkehr und Tiefbau prüft die Rechnungsführung der Schulträger im Bereich der Schülertransporte stichprobenweise.

§ 6. Übergangsbestimmungen

¹ Alle Schulträger mit subventionsberechtigten Schülertransporten haben dem Amt für Verkehr und Tiefbau bis am 30. November 2010 ein erstes Schülertransportkonzept zur Genehmigung einzureichen.

² Bis zur Genehmigung des Schülertransportkonzeptes gelten die Bestimmungen der Verordnung über die Subventionierung von Transport-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten der Schulgemeinden¹).

II.

Die Verordnung über die Organisation und Finanzierung der Schülertransporte tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2009 in Kraft. Vorbehalten bleibt das Einspruchsrecht des Kantonsrates.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler RRB

Bau- und Justizdepartement (2)
 Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (4)
 Amt für Verkehr und Tiefbau (ka/ks)
 Finanzdepartement
 Amt für Finanzen
 Kantonale Finanzkontrolle
 Departement für Bildung und Kultur (2)
 Volkswirtschaftsdepartement (2)
 Departement des Innern
 Staatskanzlei (fue, Einleitung Einspruchsverfahren)
 Fraktionspräsidien (4)
 Parlamentsdienste
 GS
 BGS

Veto Nr. 210 Ablauf der Einspruchsfrist: 29. Januar 2010

¹) BGS 411.311.51.

Verteiler gedruckte Verordnung A5-Format nach Ablauf der Einspruchsfrist:

Amt für Verkehr und Tiefbau (z.Hd. der Gemeinden des Kantons Solothurn und der Schulkreise
(200)