



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Rose-Marie Rodriguez

2016-CE-116

Verordnung über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule – eine Benachteiligung der Schulen in Randregionen?

I. Anfrage

Die Verordnung vom 19. April 2016 über die verrechneten Höchstbeträge im Rahmen der obligatorischen Schule wird am 1. August 2016 in Kraft treten. Die darin festgelegten Beträge werfen bei uns Fragen auf.

In der im November 2012 eingereichten Anfrage von Grossrat Dominique Corminboeuf-Strehblow und Grossrätin Rose-Marie Rodriguez wurde bereits darauf hingewiesen, wie unterschiedlich die jährlichen Schulkosten unter den Schulen des gleichen Kantons fakturiert werden. Der Staatsrat wurde aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen. Im März 2013 antwortete der Staatsrat, dass die Schulen einen vernünftigen Pauschalbetrag in Rechnung stellen sollten. Zudem sollten sie die Verordnung abwarten, in der die Höchstbeträge festgelegt werden, wie dies im Schulgesetz und dessen Ausführungsreglement vorgesehen sei.

Schülerinnen und Schüler, die eine Schule ausserhalb ihres Wohnortes besuchen, tun dies hauptsächlich aus zwei Gründen: Entweder nehmen sie am SKA-Förderprogramm (Sport-Kunst-Ausbildung) teil oder ihnen wurde ein Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen erlaubt. Die Bewilligung dazu erteilt die Schulinspektorin oder der Schulinspektor, ohne dass die Wohnortsgemeinden dabei mitentscheiden können.

Schulen in den Randregionen des Kantons müssen daher regelmässig Rechnungen zahlen für Entscheide, die sie nicht selber treffen oder auf die sie keinen Einfluss haben.

Zudem können die Orientierungsschulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen aufnehmen, gemäss dieser neuen Verordnung Beträge zwischen 1000 und 7000 Franken pro Jahr und pro Schüler/in in Rechnung stellen, und zwar nach Massgabe der Kosten, darunter auch der Kosten für die Schulgebäude und das Schulmobiliar, sowie der Lohnkosten des Lehrpersonals und des sozialpädagogischen Personals. Ein angemessener Betrag von 1000 bis 3000 Franken pro Jahr und Schüler/in erscheint akzeptabel. Der Höchstbetrag von 7000 Franken pro Jahr und Schüler/in ist hingegen total unverhältnismässig und klar diskriminierend für die Gemeinden oder Gemeindeverbände gewisser Regionen.

Im Zusammenhang mit diesen Ausführungen möchten wir folgende Fragen an den Staatsrat richten:

1. Artikel 1 Absatz 1: An welche schulischen Aktivitäten denkt hier der Staatsrat?
2. Artikel 1 Absatz 2: Wie ist Staatsrat auf diese Höchstbeträge gekommen, die an der Grenze von den heute üblichen Beträgen, oder darunter liegen?

3. Artikel 2 Absatz 3: Wie definiert der Staatsrat genau den Begriff «wiederkehrende»?
4. Artikel 2 Absatz 3: Ab welcher Frequenz handelt es sich um eine «wiederkehrende» Aufnahme?
5. Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen aufnehmen, den in Rechnung gestellten Betrag belegen?
6. Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen nachweisen, dass die Aufnahme einer bestimmten Schülerin oder eines bestimmten Schülers die Eröffnung oder Beibehaltung einer zusätzlichen Klasse nach sich gezogen hat?
7. Artikel 2 Absatz 4: Für den Fall, dass mehrere Schülerinnen und Schüler, die eine Schule ausserhalb ihres Schulkreises, besuchen, in die gleiche Klasse aufgenommen, wie verteilt die Schule dann die Mehrkosten?
8. Im Kommentar zu Artikel 15 SchG steht Folgendes: «Die anrechenbaren Kosten betreffen einzig die aus der Einschulung des Kindes entstehenden Mehrkosten» und «Die übrigen Kosten (Lohnkosten des Lehrkörpers, allgemeine Gebäudekosten, Kosten der Schulverwaltung) gehören nicht zu den Mehrkosten». Wie rechtfertigt es der Staatsrat, dass diese Kosten in Verordnung in Artikel 2 Absätze 3 und 4 als Aufwendungen berücksichtigt werden, die in Rechnung gestellt werden dürfen?
9. Wie rechtfertigt es der Staatsrat allgemein, dass die Kosten eines ausserkantonalen Schulbesuchs zu 50 % vom Kanton getragen werden (siehe Artikel 72 Absatz 2 des Schulgesetzes), wohingegen die Kosten für den Besuch einer Schule ausserhalb des Schulkreises, aber im gleichen Kanton, voll zu Lasten der Gemeinden oder der Gemeindeverbände gehen?

13. Mai 2016

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass mehrere Gemeinden sich in den vergangenen Jahren an die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) gewandt haben, um die zu grossen Unterschiede der Beträge, welche die Gemeinden beim Schulkreiswechsel einer Schülerin oder eines Schülers untereinander verrechnen, zu bemängeln. Angesichts dieser Feststellungen hat die EKSD nach Rücksprache mit dem Freiburger Gemeindeverband und der Oberamt männerkonferenz dem Staatsrat die Einführung von Höchstbeträgen vorgeschlagen.

Der Staatsrat kann die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Artikel 1 Absatz 1: An welche schulischen Aktivitäten denkt hier der Staatsrat?

Im Schulgesetz und im dazugehörigen Reglement werden die schulischen Aktivitäten genau umschrieben, und zwar in Artikel 10 Abs. 3 SchG, 9 und 33 SchR sowie in den Kommentaren zu diesen Artikeln. Hier ein Auszug aus Artikel 9 Abs. 2 SchR:

Folgende schulische Aktivitäten dürfen ganz oder teilweise den Eltern in Rechnung gestellt werden:

- a) Ausflüge, Schulreisen, Landschulwochen, Projektwochen, Studienreisen, Lager oder ähnliche Schulaktivitäten;*
- b) sportliche Aktivitäten wie Sporthalbtage, Sporttage oder Sportlager;*

c) kulturelle Aktivitäten wie Ausstellungsbesuche, Vorstellungen, Vorträge, Filme, Theateraufführungen oder Konzerte.

All diese in Absatz 2 erwähnten Aktivitäten sind in Artikel 1 Abs. 1 der Verordnung des Staatsrats gemeint, mit Ausnahme der Aktivitäten, die eine Woche dauern, wie Lager, Landschulwochen, Projektwochen, Studienreisen, die in Absatz 2 der Verordnung behandelt werden (zusätzlicher Betrag von 400 Franken für diese Aktivitäten «von längerer Dauer»).

2. Artikel 1 Absatz 2: Wie ist Staatsrat auf diese Höchstbeträge gekommen, die an der Grenze von den heute üblichen Beträgen, oder darunter liegen?

Gemäss dem Gesetz über die Gemeinden müssen die Höchstbeträge, die den Eltern in Rechnung gestellt werden können, in den kommunalen Schulreglementen und Statuten der Gemeindeverbände von Orientierungsschulen aufgeführt werden. Alle Schulreglemente und Statuten wurden analysiert und zudem wurden die Schulkader zu diesem Thema befragt. Danach wurden den Freiburger Gemeindeverband und die Oberamtmännerkonferenz konsultiert. In der neuen Schulgesetzgebung wurde für die Schülerinnen und Schüler die Pflicht zur Teilnahme an den schulischen Aktivitäten eingeführt. Da in der obligatorischen Schule der Grundsatz der Unentgeltlichkeit gilt, sollten die den Eltern in Rechnung gestellten Kosten beschränkt werden, was mit den in der Verordnung des Staatsrats festgelegten Höchstbeträgen erfolgt ist. Natürlich können die Kosten der schulischen Aktivitäten auch durch Finanzhilfen der Gemeinden oder Sponsoring- und Fundraising-Aktionen der Schule und des Elternrates gedeckt werden. So geht es nicht darum, ein Skilager zu organisieren, das höchstens 400 Franken kostet, sondern den Betrag, der den Eltern in Rechnung gestellt wird, auf 400 Franken zu begrenzen.

3. Artikel 2 Absatz 3: Wie definiert der Staatsrat genau den Begriff «wiederkehrende»?

Wiederkehrend lässt sich definieren als Ereignis, das wiederholt auftritt. Damit also Artikel 2 Abs. 3 der Verordnung angewendet werden kann, muss der aufnehmende Schulkreis nachweisen, dass die jährliche Aufnahme von mehreren Schülerinnen und Schülern aus einem anderen Schulkreis zur Eröffnung oder Beibehaltung einer Klasse führt.

4. Artikel 2 Absatz 3: Ab welcher Frequenz handelt es sich um eine «wiederkehrende» Aufnahme?

Der Staatsrat hofft, dass die Gemeindeverbände, die von einer allfälligen Klasseneröffnung betroffen sind, bei der Anwendung von Artikel 2 Abs. 3 und 4 gesunden Menschenverstand walten lassen, vor allem wenn es um den Begriff «wiederkehrend» geht.

Die Orientierungsschulen, die derzeit Schülerinnen und Schüler im Rahmen des SKA-Förderprogramms unterrichten, können belegen, dass seit der Einführung dieses Programms im Jahr 2011 jedes Jahr solche Schülerinnen und Schüler aufgenommen werden. Das Amt für Sport führt im Übrigen eine entsprechende Statistik.

Jeder Schulkreiswechsel wird vom Schulinspektorat entschieden. Diese Entscheide sind bekannt und werden von der EKSD und vom Schulinspektorat aufbewahrt.

5. Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen, die Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen aufnehmen, den in Rechnung gestellten Betrag belegen?

Mit den Lohnkosten der zusätzlichen Lehrpersonen, die zu 50 % von den Gemeinden des Schulkreises getragen werden müssen:

Bei der Primarschule teilen sich der Kanton und die Gemeinde die Lohnkosten der Lehrpersonen je zur Hälfte. Alle Gemeinden des Kantons beteiligen sich entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung an dieser Finanzierung. Die Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers aus einer anderen Gemeinde ändert nichts an dem in Rechnung gestellten Betrag; daher sollte dies nicht angerechnet werden.

Bei der Orientierungsschule zahlt jeder Gemeindeverband einen Anteil von 50 % an den Lohnkosten der Lehrpersonen des eigenen Verbands. Nimmt ein Verband Schülerinnen und Schüler aus einem anderen Schulkreis auf und führt dies zur Eröffnung einer Klasse, so werden die Lohnkosten der Lehrpersonen dieser zusätzlichen Klassen zu 50 % von den Gemeinden des aufnehmenden Gemeindeverbands getragen. Daher ist es normal, dass die Wohnortsgemeinde der Schülerinnen oder des Schülers aus dem anderen Schulkreis sich an den Kosten beteiligt.

6. Artikel 2 Absatz 4: Wie können die Schulen beweisen, dass die Aufnahme einer bestimmten Schülerin oder eines bestimmten Schülers die Eröffnung oder Beibehaltung einer zusätzlichen Klasse nach sich gezogen hat?

7. Artikel 2 Absatz 4: Für den Fall, dass mehrere Schülerinnen und Schüler, die eine Schule ausserhalb ihres Schulkreises, besuchen, in die gleiche Klasse aufgenommen, wie verteilt die Schule dann die Mehrkosten?

Zunächst ist festzuhalten, dass seit der Einführung des SKA-Förderprogramms im Jahr 2011 keine Klasse eröffnet werden musste, weil eine Schüler oder ein Schüler dieses Förderprogramms in eine Klasse aufgenommen wurde. Die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren, die über einen Schulkreiswechsel zu entscheiden haben und welche die aufnehmende Orientierungsschule bestimmen, prüfen vorab, ob dort Platz vorhanden ist, ohne dass eine Klassen eröffnet werden muss. Im Übrigen entscheidet die EKSD über die Beibehaltung oder Eröffnung einer Klasse. Auch hier vergewissert sich die EKSD, dass die Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers des SKA-Förderprogramms in der Regel keine Klasseneröffnung im aufnehmenden Schulkreis zur Folge hat.

Für einen Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen gibt es im Kanton ein breiteres und grösseres Angebot an Aufnahmemöglichkeiten. Das Schulinspektorat und die EKSD klären diese Fälle ebenfalls nach dem oben beschriebenen Verfahren ab. Auch hier besteht nur eine geringe Wahrscheinlichkeit, dass eine Klasse eröffnet wird.

Sollte ein solcher Fall trotzdem einmal auftreten, können die Gemeindeverbände immer noch tiefere Beträge als die in der Verordnung angegebenen vorsehen oder auf die Verrechnung gewisser Kosten verzichten. Es steht ihnen frei, untereinander zu vereinbaren, wie sie die Verordnung des Staatsrat anwenden wollen, in der lediglich Höchstbeträge festgelegt werden: So sollte beispielsweise auf der Grundlage eines mehrjährigen Durchschnitts berücksichtigt werden, dass eine Orientierungsschulkreis aufgrund der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus anderen Schulkreisen eine Klasse eröffnen oder beibehalten muss. Oder aber es sollte die letzte Schülerin oder der letzte Schüler aus einem anderen Schulkreis oder sämtliche Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen in einer Klasse oder Schule angerechnet werden, ohne die eine Klasseneröff-

nung nicht nötig gewesen wäre. Die Gemeindeautonomie in diesem Bereich bleibt gewahrt, da die Verordnung nur eine Obergrenze festlegt, welche die Gemeinden nicht überschreiten dürfen.

Ein Schulkreiswechsel soll grundsätzlich höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr kosten. Sollte der Fall eintreten, dass aufgrund der wiederkehrenden Aufnahme von Schülerinnen und Schülern, die am SKA-Förderprogramm teilnehmen, eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden muss, so beläuft sich der Beitrag auf 3000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr. Diese Beträge werden von der Grossrätin als vernünftig erachtet. Bei einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen können zudem die Kosten den Eltern in Rechnung gestellt werden (höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr), sofern dies im Schulreglement oder in den Statuten (der Gemeinde oder Gemeinden) des Schulkreises, in dem sich die Wohnortsgemeinde befindet, vorgesehen ist.

Absatz 4, der offenbar am meisten Probleme bereitet, gilt nur für die Orientierungsschule, und dies ebenfalls nur für den Fall, dass eine Klasse beibehalten oder eröffnet werden muss. Der Betrag von 4000 Franken entspricht den durchschnittlichen Lohnkosten pro Schüler/in der Lehrpersonen, die für eine zusätzliche Klasse angestellt werden müssen (ohne Beteiligung des Staates). Und wie bei Absatz 3 können bei einem Schulkreiswechsel aus sprachlichen Gründen die Kosten den Eltern in Rechnung gestellt werden (höchstens 1000 Franken pro Schüler/in und Schuljahr), sofern dies im Schulreglement oder in den Statuten des Schulkreises, in dem sich die Wohnortsgemeinde befindet, vorgesehen ist.

8. Im Kommentar zu Artikel 15 SchG steht Folgendes: «Die anrechenbaren Kosten betreffen einzig die aus der Einschulung des Kindes entstehenden Mehrkosten» und «Die übrigen Kosten (Lohnkosten des Lehrkörpers, allgemeine Gebäudekosten, Kosten der Schulverwaltung) gehören nicht zu den Mehrkosten». Wie rechtfertigt es der Staatsrat, dass diese Kosten in Verordnung in Artikel 2 Absätze 3 und 4 als Aufwendungen berücksichtigt werden, die in Rechnung gestellt werden dürfen?

Im Kommentar zu Artikel 15 des Entwurfs des Schulgesetzes stand dazu Folgendes: «Um die Unterschiede unter den Gemeinden zu verringern, legt der Staatsrat in Absprache mit den Gemeinden die Höchstbeiträge fest. Die anrechenbaren Kosten betreffen einzig die aus der Einschulung des Kindes entstehenden Mehrkosten. Wie bei den Kosten für Kinder von Migrantinnen und Migranten sollten sich diese Kosten auf folgende Posten beschränken: ...». Seither hat sich die EKSD zweimal an den Freiburger Gemeindeverband und die Oberamtmännerkonferenz gewandt. Zudem hat sie den Entwurf des Reglements zum Schulgesetz in die Vernehmlassung gegeben, wobei die Schulpartner auch zur Berechnung der Höchstbeträge Stellung nahmen, die in Rechnung gestellt werden können. Darüber hinaus hat sie auch abgeklärt, wie dies in den Nachbarkantonen gehandhabt wird. Auf der Grundlage dieser Stellungnahmen und Untersuchungen wurde dann die Verordnung erlassen. Im Kommentar zu Artikel 15 des Schulgesetzes war zudem eine Änderungsmöglichkeit vorgesehen, da dort «sollten» und nicht von «müssen» steht.

In ihrer Anfrage 3096-12 stellte die Grossrätin folgende Frage: «Ist der Staatsrat gewillt, per Verordnung entweder einen transparenten jährlichen Pauschalbetrag, der die tatsächlichen Verwaltungskosten für einen einzelnen Schüler abdeckt, oder eine Preisspanne festzulegen, damit diese Kosten fair und tragbar bleiben und den tatsächlichen Kosten für die Aufnahme eines Schülers aus einem anderen OS-Verband entsprechen?» Der Staatsrat hat nichts anderes getan als die effektiven Durchschnittskosten pro Schüler/in zu berechnen, die bei einem Schulkreiswechsel entstehen.

9. *Wie rechtfertigt es der Staatsrat allgemein, dass die Kosten eines ausserkantonalen Schulbesuchs zu 50 % vom Kanton getragen werden (siehe Artikel 72 Absatz 2 des Schulgesetzes), wohingegen die Kosten für den Besuch einer Schule ausserhalb des Schulkreises, aber im gleichen Kanton, voll zu Lasten der Gemeinden oder der Gemeindeverbände gehen?*

Die Behauptung ist falsch. Auf interkantonaler Ebene zahlt der Kanton dem aufnehmenden Kanton zwischen 12340 und 16500 Franken für eine Schülerin oder einen Schüler der Orientierungsschule (vgl. die interkantonale Vereinbarung vom 20. Mai 2005 über den Schulbesuch ausserhalb des Wohnsitzkantons (CIIP-Vereinbarung) bzw. das Regionale Schulabkommen vom 23. November 2007 über die gegenseitige Aufnahme von Auszubildenden und Ausrichtung von Beiträgen). Dieser Pauschalbetrag setzt sich zu 70 % aus Besoldungskosten und zu 30 % aus Betriebs- und Infrastrukturkosten zusammen. Wird einer Schülerin oder einem Schüler der Besuch einer Orientierungsschule eines anderen Vereinbarungskantons bewilligt, so stellt der Staat dem OS-Gemeindeverband, dem der Wohnort der Schülerin oder des Schülers angehört, 30 % des Vereinbarungsbetrags, also den Gesamtbetrag der Betriebs- und Infrastrukturkosten, in Rechnung. Die übrigen 70 %, also die Lohnkosten, werden zu 50 % vom OS-Gemeindeverband, dem die Wohnortsgemeinde angehört, und zu 50 % vom Staat getragen (Verteilung gemäss dem neuen Schulgesetz).

NB: Im Gegenzug werden bei der Aufnahme einer Schülerin oder eines Schülers aus einem anderen Kanton 30 % des Vereinbarungsbetrags dem betroffenen Gemeindeverband vergütet, ebenso die Hälfte der 70 %.

Bei einem Schulkreiswechsel zwischen zwei Orientierungsschulen des Kantons gehen die Betriebs- und Infrastrukturkosten im konkreten Fall ebenfalls zulasten der Gemeinden, genauer dem Schulkreis der Wohnortsgemeinde, und zwar nach Verrechnung des aufnehmenden Schulkreises (höchstens 1000 Franken pro Schüler/in oder 3000 Franken, wenn eine Klasse eröffnet wird). Die Lohnkosten teilen sich der Kanton und die Gemeinde je zur Hälfte. An der Orientierungsschule kann der aufnehmende Schulkreis, wenn er aufgrund der Schülerinnen und Schüler aus anderen Schulkreisen eine Klasse eröffnen muss, dem Schulkreis oder den Schulkreisen der Wohnortsgemeinde höchstens 4000 Franken pro Schüler/in aus einem anderen Schulkreis verrechnen (dieser Betrag entspricht den Lohnkosten der Lehrpersonen pro Schüler/in, ohne den Anteil des Staates).

Die gleichen Grundsätze gelten auch für den Besuch einer Schule ausserhalb des Kantons oder eines anderen Schulkreises des Kantons.

30. August 2016