

Der Bayerische Staatsminister
für Unterricht und Kultus
Prof. Dr. Michael Plazolo, MdL



Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 80327 München

Herrn Oberbürgermeister
Dieter Reiter
Landeshauptstadt München
Rathaus
Marienplatz 8
80331 München

Ihr Zeichen / Ihre Nachricht vom
09.01.2020

Unser Zeichen (bitte bei Antwort angeben)
II,6-BS4365,0/511/2
M-Nr.: 52/2020

München, 3. März 2020
Telefon: 089 2186 2249

Vollzug des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

in Ihrem Schreiben vom 09.01.2020 tragen Sie diverse Aspekte aus dem Bereich der Schülerbeförderung an mich heran und bitten um Auskunft, ob im Rahmen des Ermessens oder durch gesetzliche Änderungen eine Übernahme der Beförderungskosten möglich ist und die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten zur staatlichen Refinanzierung angemeldet werden dürfen.

Ich stimme vollkommen mit Ihnen überein, dass die Schülerbeförderung als kommunale Pflichtaufgabe möglichst bürgerfreundlich umgesetzt werden soll. Allerdings ist es auch Konsens, dass die Kostenfreiheit des Schulwegs eine freiwillige Leistung der öffentlichen Hand ist und demzufolge gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit besteht, nach welchen Kriterien sie gewährt wird. Sie ist nach bayerischem Recht so gestaltet, dass jeder Schüler und jede Schülerin eine grundlegende schulische Ausbildung erhalten kann, ohne dass dies an den Kosten der Schülerbeförderung scheitert. Es gibt aber keine Pflicht der öffentlichen Hand, eine

- 2 -

vollumfängliche Leistung zur Schülerbeförderung, noch dazu einkommensunabhängig, zu gewähren und für jede individuelle Lebensentscheidung spezielle finanzielle Hilfen bereitzustellen.

Anliegen, die Vorschriften über die Schülerbeförderung anzupassen bzw. auszuweiten, wurden in der Vergangenheit von verschiedenen Seiten artikuliert, beispielsweise auch über die Landesschülerkonferenz. So wurden auch die von Ihnen formulierten Aspekte bereits mehrfach, größtenteils auch gerichtlich, ge- und überprüft. Entsprechende Ausweitungen der Vorschriften über die Schülerbeförderung hat der Bayerische Landtag stets abgelehnt.

Zu den einzelnen Punkten kann ich Ihnen folgende Informationen geben:

– Kriterium der Nächstgelegenheit:

Nächstgelegene Schule, zu der ein Beförderungsanspruch besteht, ist bei den von Ihnen angesprochenen Schularten die Schule der gewählten Schulart, Ausbildungs- und Fachrichtung, die mit dem geringsten Beförderungsaufwand erreichbar ist.

Die Ausbildungsrichtungen am Gymnasium ergeben sich aus Art. 9 Abs. 3 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG). Am Sprachlichen Gymnasium gilt es beförderungsrechtlich als eigene Ausbildungsrichtung, wenn als erste Fremdsprache Latein oder Französisch gewählt wird. Das Abstellen auf die Wahl der ersten Fremdsprache erfolgt deshalb, weil dieser ein besonderes Gewicht in der Sprachenfolge zukommt und sie insoweit profilbestimmend ist. Die Wahl der weiteren Sprachen, der Prüfungsfächer oder auch das Wahlfachangebot der Schule spielt beförderungsrechtlich keine Rolle.

Im Bereich der Realschulen zählt Art. 8 Abs. 3 BayEUG die möglichen Ausbildungsrichtungen ab Jahrgangsstufe 7 auf. Dabei kann die Ausbildungsrichtung III mit Schwerpunkt im fremdsprachlichen Bereich

- 3 -

ergänzt werden durch Schwerpunkte im musisch-gestaltenden, hauswirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Für die Bestimmung der Ausbildungsrichtung III ist die innere Differenzierung nach verschiedenen Schwerpunkten, wie dies in den Stundentafeln der Realschulordnung (RSO) für die Wahlpflichtfächergruppen III a und III b konkretisiert ist, schülerbeförderungsrechtlich ohne Belang. Die Ausbildungsrichtung III in der sechsstufigen Realschule hat ihren Schwerpunkt im fremdsprachlichen Bereich. Die Betonung geschieht vor dem Hintergrund, dass für Realschüler die Beherrschung der zweiten Fremdsprache hinsichtlich der zunehmend internationalen Ausrichtung der Wirtschaft eine wichtige Zusatzqualifikation für den Arbeitsmarkt darstellt. Ferner soll dadurch eine bessere Anbindung und Übergang an weiterführende Schulen (wie Gymnasium, FOS 13) ermöglicht werden. Eine lediglich „ergänzend“ hierzu mögliche weitere Schwerpunktbildung im musisch-gestaltenden, im hauswirtschaftlichen und sozialen Bereich ändert nichts an der Einheitlichkeit der Wahlpflichtfächergruppe. Insbesondere wird das Profillfach im Rahmen der Wahlpflichtfächergruppe III b in Jahrgangsstufe 7 – 10 jeweils nur 3-stündig unterrichtet. Der überwiegende Teil der Stunden ist identisch. Das heißt, trotz verschiedener Schwerpunktbildungen entstehen keine zusätzlichen Ausbildungsrichtungen im schulrechtlichen Sinn.

Insgesamt gilt, dass weitere mögliche Differenzierungen innerhalb der Ausbildungs- und Fachrichtungen zwar die Gewinnung eines pädagogischen Profils entsprechend den Bedürfnissen der jeweils an der Schule befindlichen Schülerinnen und Schüler ermöglichen. Die damit verbundene Vielzahl der pädagogischen Profile kann aber nicht an jeder Schule - und auch nicht in jedem Teilraum Bayerns - in gleicher Weise vorgehalten werden. Entsprechend können auch die Regelungen des Schülerbeförderungsrechts keine noch weitergehenden Differenzierungen vornehmen.

- 4 -

Zu betonen ist aber, dass neben dem Beförderungsanspruch zur nächstgelegenen Schule nach den Ermessensregelungen der § 2 Abs. 3 und 4 Schülerbeförderungsverordnung (SchBefV) die Beförderung zu einer anderen als der nächstgelegenen Schule ganz oder teilweise übernommen werden soll bzw. kann. Der jeweilige kommunale Aufgabenträger hat im Rahmen dieser Ermessensregelungen alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte abzuwägen und insbesondere dem Gleichheitssatz Genüge zu leisten. Für die Kosten der Übernahme der Beförderung im Ermessensweg werden im selben Maße staatliche Zuweisungen gewährt wie beim Beförderungsanspruch. Damit sind nach den Vorschriften in vielen Fällen flexible Regelungen möglich.

Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs beurteilen diese Systematik seit Jahrzehnten als verfassungsgemäß. Wird vom Recht der Schulwahl aus subjektiver Präferenz in der Weise Gebrauch gemacht, dass nicht die nächstgelegene Schule besucht wird, so kann den betreffenden Schülern und ihren Eltern ohne Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz zugemutet werden, die finanziellen Folgen dieser Entscheidung selbst zu tragen.

- Kriterium Familienbelastungsgrenze

Schüler haben bis zur Jahrgangsstufe 10, in der die mittleren Schulabschlüsse erreicht werden, einen umfassenden Beförderungsanspruch zur nächstgelegenen Schule. Schüler ab der Jahrgangsstufe 11 sind nicht von der Kostenfreiheit des Schulwegs ausgenommen. Sie haben zwar keinen Beförderungsanspruch mehr, aber einen Anspruch auf die rückwirkende Erstattung der notwendigen Beförderungskosten zur nächstgelegenen Schule, die eine Familienbelastungsgrenze von derzeit 440 € pro Familie und Schuljahr übersteigen. Ausnahmeregelungen gelten für Familien mit Kindergeldanspruch für drei oder mehr Kinder und für sozial schwache Familien, die Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt, auf

Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld haben. Für diesen Personenkreis werden die Kosten der Schülerbeförderung in vollem Umfang erstattet.

Die Herausnahme der Schüler ab der Jahrgangsstufe 11 vom Beförderungsanspruch und die Pflicht zur Eigenbeteiligung an den Schulwegkosten wurde vom Gesetzgeber wegen des steilen Anstiegs bei den Schülerbeförderungskosten in den 1980er-Jahren beschlossen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bestätigt, da zum einen grundsätzlich kein verfassungsmäßiger Anspruch auf die Kostenfreiheit des Schulwegs bestehe und dem Gesetzgeber somit ein weiter Gestaltungsspielraum zustehe, zum anderen die Einschränkung durch die Härtefallregelungen sozialverträglich gestaltet sei.

- Fahrten von Sonderpädagogischen Förderzentren (SFZ) in eine Kinderbetreuungseinrichtung

Auch diese Problematik ist in meinem Haus intensiv geprüft worden, u.a. anlässlich eines Vorstoßes des Bezirkstagspräsidenten von Mittelfranken.

Nach Art. 3 Abs. 4 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) gehört zum Schulaufwand an Förderschulen auch die notwendige Beförderung der Schülerinnen und Schüler auf dem Schulweg. Für öffentliche Förderschulen besteht nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der Schülerbeförderungsverordnung (SchBefV) eine Beförderungspflicht vom Wohnort zum Pflicht- und Wahlpflichtunterricht der nächstgelegenen Förderschule und zurück. Ein Beförderungs- oder Kostenerstattungsanspruch für den Transport zu einer Kindertagesstätte besteht dagegen nicht. Ein solcher Anspruch ergibt sich auch nicht aus dem für Horte geltenden Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG). Vielmehr müssen die Eltern den Transport ihrer Kinder zu einer Kindertagesstätte bzw. einem Hort nach dem BayKiBiG auch unter den Vorzeichen der Inklusion grundsätzlich selbst organisieren und finanzieren.

- 6 -

Zuständig für die Organisation des Schülertransports an öffentlichen Schulen ist der jeweilige kommunale Schulaufwandsträger. Dem Schulaufwandsträger steht es frei, unter Anwendung pflichtgemäßen Ermessens eine weitergehende Beförderung zu organisieren. Ein Anspruch auf Kostenersatz nach Art. 10 a FAG besteht hierfür jedoch nicht.

Entsprechendes gilt für den Schülertransport an private Förderschulen. Hier besteht keine Beförderungspflicht eines kommunalen Aufgabenträgers und dementsprechend auch kein gesetzlicher Anspruch auf Beförderung. Soweit der Träger einer privaten Förderschule die Schülerbeförderung organisiert, werden die Kosten der notwendigen Beförderung vom Staat ersetzt.

Damit bleibt festzuhalten, dass kein Anspruch auf Beförderung von Schülern zu einer außerschulischen Kinderbetreuungseinrichtung besteht. Für eine Kostenübernahme gibt es keine Rechtsgrundlage. Unabhängig davon ist es dem zuständigen Aufgabenträger unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens möglich, die Beförderung freiwillig zu übernehmen und zu finanzieren. Das ist immer dann unproblematisch, wenn durch den Transport z.B. zum Hort keine Mehrkosten entstehen und die Routenplanung das zulässt. Dabei sollten keine verlängerten Beförderungszeiten für andere Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf entstehen.

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,
vor diesem Hintergrund ist ein Vorstoß für ein gesetzgeberisches Handeln nicht angezeigt. Dabei ist auch zu bedenken, dass jede der zur Umsetzung nötigen Rechtsänderungen erhebliche Finanzwirksamkeit aufweist und sicher von kommunaler Seite auch mit Forderungen nach staatlichem Konnexitätsausgleich begleitet würde.

Der Staat gewährt den kommunalen Aufgabenträgern der Schülerbeförderung pauschale Zuweisungen i.H.v. rund 60% der Kosten. Im Staatshaushalt für das Jahr 2020 sind dafür Mittel in Höhe von

- 7 -

327,5 Mio. € eingestellt. Im Hinblick auf künftige Herausforderungen im Bildungsbereich stehen der weitere Ausbau der Ganztagschulen, die weitere Qualitätsentwicklung der Schulen sowie die Digitalisierung im Schulbereich an oberster Stelle. Für die strikte Verfolgung dieser Ziele werden erhebliche Mittel beansprucht. Deshalb sind derzeit Ausweitung im Bereich anderer Leistungen, wie z. B. der Schülerbeförderung, nicht möglich.

Außerhalb der Vorschriften über die Schülerbeförderung und damit auch außerhalb der BayFAG-Zuweisungen steht es den kommunalen Aufgabenträgern grundsätzlich frei, aus eigenen Mitteln zusätzliche Leistungen zur Schülerbeförderung zu erbringen, sofern nicht z.B. kommunalhaushaltsrechtliche Aspekte entgegenstehen.

Durch die im Vergleich zu bisherigen Selbstzahlertarifen für Schülerinnen und Schüler deutlich geringeren Kosten des 365-Euro-Tickets werden diejenigen Schülerinnen und Schüler entlastet, die nicht von der Kostenfreiheit des Schulweges erfasst sind. Tarife für den betreffenden Personenkreis von weit über 100 Euro pro Monat sind derzeit keine Seltenheit. Nach Einführung des 365-Euro-Jugendtickets beträgt die Differenz zwischen den SchülerInnen und Schüler, die von der Kostenfreiheit des Schulweges profitieren und denjenigen, die sich das Ticket selbst kaufen müssen, nur noch rund 30 Euro pro Monat. Dies stärkt auch die Wahlfreiheit der Eltern.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Michael Piazzolo

