

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulweges

A) Problem

Schülern bestimmter Schularten (Gymnasiasten, Wirtschaftsschülern und Berufsfachschülern ab Jahrgangsstufe 11, Fachoberschülern, Berufsoberschülern und Teilzeit-Berufsschülern) steht kein Anspruch auf kostenfreie Beförderung auf dem Schulweg zu, sondern nur ein Fahrtkostenerstattungsanspruch, soweit eine betragsmäßig festgelegte Familienbelastungsgrenze (von derzeit 340 Euro) überschritten wird. Diese entfällt schon bisher für kinderreiche Familien und für Sozialhilfeempfänger unter bestimmten Voraussetzungen, d. h. die notwendigen Fahrtkosten auf dem Schulwege werden für diese Schüler in voller Höhe erstattet.

1. Infolge umfassender Neuregelungen der Sozialgesetzbücher im Rahmen von „Hartz-IV“ sind seit Beginn des Jahres 2005 die bisherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) für erwerbsfähige Hilfebedürftige auf die rein bedarfsorientierte Leistung „Grundsicherung für Erwerbsfähige nach dem SGB II“ (Arbeitslosengeld II) umgestellt worden. Da das Hilfeniveau der Grundsicherung für Erwerbsfähige nach dem SGB II demjenigen der Sozialhilfe entspricht, sollten beide Empfängergruppen hinsichtlich der zu tragenden Aufwendungen für die Schulwegkosten grundsätzlich gleich behandelt werden. Nach der bisherigen Fassung des Schulwegkostenfreiheitsgesetzes sind jedoch nur Sozialhilfeempfänger, nicht aber Empfänger von Arbeitslosengeld II bzw. von Sozialgeld von der Eigenbeteiligung an den Schulwegkosten befreit.
2. Infolge der seit dem 1. August 2001 eingetretenen Preissteigerungen für die allgemeine Lebenshaltung haben sich auch die Aufwendungen der Aufgabenträger für Schülerbeförderung erhöht. Daher sind zur Anpassung an die Kostenentwicklung Maßnahmen zur Mitfinanzierung beim Fahrtkostenerstattungsanspruch nötig.
3. Bei der letzten Änderung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SchKfrG zum 24. März 2003 wurde als Voraussetzung für eine Anpassung der Familienbelastungsgrenze auf einen Anstieg des Preisindex für die allgemeine Lebenshaltung um mehr als fünf Prozent-Punkte abgestellt. Die Formulierung dieser Gleitklausel zur Wertsicherung führt zu Auslegungsschwierigkeiten, weil nicht festgelegt wurde, welches Basisjahr für die Höhe der Veränderung des Verbraucherpreisindex maßgeblich sein soll.

B) Lösung

1. Um den erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehern, die statt eines Sozialhilfeanspruchs seit 1. Januar 2005 Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, die Befreiung von der Eigenbeteiligung zu erhalten, und um zugleich eine Gleichbehandlung der Transferleistungsempfänger nach dem SGB XII und nach dem SGB II zu erreichen, werden ab dem Schuljahr 2005/2006 in die Sozialklausel des Art. 3 Abs. 2 S. 7 SchKfrG auch Schüler und deren Unterhaltsverpflichtete aufgenommen, soweit sie Anspruch auf Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld haben.

Zur kostenneutralen Gegenfinanzierung dieser Maßnahme für den Staatshaushalt und die Kommunen wird die Familienbelastungsgrenze für die jetzt schon nur beschränkt Erstattungsberechtigten um einen Betrag von 9 € jährlich erhöht.

2. Unabhängig davon muss eine weitere Erhöhung der Familienbelastungsgrenze um 21 € jährlich zur Anpassung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten in Bayern erfolgen. Diese aufgrund der Gleitklausel gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SchKfrG vorgeschriebene Änderung ist eigentlich durch eine Rechtsverordnung des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vorzunehmen. Da eine Änderung des Schulwegkostenfreiheitsgesetzes aufgrund der Erweiterung des Personenkreises um die Bezieher von ALG II bzw. Sozialgeld ohnehin erforderlich ist, werden beide Änderungen in einem Änderungsgesetz zusammengefasst.
3. Die rechtlichen Unklarheiten der Gleitklausel werden durch eine redaktionelle Änderung des Gesetzestextes bereinigt.

C) Alternativen

Bezüglich der Erweiterung des erstattungsberechtigten Personenkreises:
Keine

Bezüglich der Finanzierung dieser Erweiterung:
Zusätzliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Diese Alternative ist angesichts der derzeitigen Haushaltslage der öffentlichen Hand nicht realisierbar.

Bezüglich der Erhöhung der Familienbelastungsgrenze wegen der Gleitklausel:
Inhaltlich keine.

Die Umsetzung dieser Regelung über eine Verordnung gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SchKfrG ist aus Gründen der Deregulierung nicht vorzugswürdig, weil dies den Bestand der Normen des Landesrechts um eine weitere Rechtsverordnung unnötig erweitern würde.

D) Kosten**1. Allgemeines**

Veränderungen in der Finanzierung:

Nach den voraussichtlichen Schülerzahlen für das Schuljahr 2004/05 erweitert sich der Kreis der ohne Eigenbeteiligung in Form der Familienbelastungsgrenze Erstattungsberechtigten wie folgt:

Neukalkulation der Familienbelastungsgrenze bei den Kosten der Schülerbeförderung		
Schülerzahlen zum 01.10.2004 bzw. 15.11.2004 mit Anspruch auf Kostenerstattung		
Schüler an öffentlichen Schulen:	1.692.900	
Schüler an privaten Schulen	190.600	
Schüler insgesamt (2004/2005)	1.882.900	
Davon haben Anspruch auf kostenfreien Schulweg (nach der Statistik des Staatsministeriums der Finanzen über die Zuweisungen an die Aufgabenträger der Schüler)	674.007	
Der Anteil der Schüler mit Anspruch auf kostenfreien Schulweg an der Schülerzahl insg. beträgt daher derzeit:		35,8%

Schüler an folgenden Schularten haben grundsätzlich Fahrtkostenerstattungsanspruch (Zahlen für Schuljahr 2004/2005)		
Gymnasium JgSt 11-13	87.000	
Berufsschule	292.200	
Berufsfachschule	27.700	
Fachoberschule	29.000	
Berufsoberschule	11.500	
Wirtschaftsschule JgSt 11	2.900	
Summe	450.300	
Hiervon haben nur 35,8% der Schüler einen grundsätzlichen Erstattungsanspruch (da sie die Voraussetzungen wie Schulwegmindestentfernung etc. erfüllen):		161.190
Der Anteil dieser Kostenerstattungsberechtigten an der Schülerzahl insgesamt beträgt derzeit:		8,6%

Künftig werden infolge der Hartz-IV-Reformen nach der erweiterten Sozialklausel zusätzlich unbeschränkt erstattungsberechtigt sein: (neben den Kindern mit zwei und mehr Geschwistern) Empfänger von Leistungen nach §§ 19 und 28 SGB II (lt. Statistik der Bundesagentur im April 2005).		
Für die Schätzung des erweiterten Personenkreises ist maßgeblich auf die in der Statistik ausgewiesenen Empfänger von Sozialgeld abzustellen, da die Zahlen für ALG II die erwerbsfähigen Unterhaltsverpflichteten erfassen. Kinder gelten nicht als erwerbsfähig, sie leben in aller Regel in Bedarfsgemeinschaft mit erwerbsfähigen Leistungsbeziehern; sie sind daher in der Statistik bei den Sozialgeld-Berechtigten erfasst, also:	128.000	
Die Sozialhilfeempfänger (Hilfe zum Lebensunterhalt, § 27 SGB XII) sind zahlenmäßig zu vernachlässigen. In diesem Bereich verbleiben Alte und Erwerbsgeminderte. Schüler dürften in den Haushalten dieser Personengruppe höchst selten sein.		
Von den zum Bezug von Sozialgeld Berechtigten sind ca. 60% Schüler		
60% aus 128.000 ergibt: Schüler insg. aus den ALG II- + Sozialgeld-Empfängern	76.800	
Hiervon ist die Zahl der Schüler herauszurechnen, die bisher schon als Sozialhilfebezieher unbeschränkt fahrtkostenerstattungsberechtigt waren: (Schätzung nach Sozialhilfe-Statistik 2003; Kinder 6 - 17 J.)	- 45.000	
Differenz Aus dieser Zahl sind weiter die Kinder mit zwei und mehr Geschwistern (ca. 1/3 der zuvor genannten Schüler) herauszurechnen: (da sie schon als „kinderreiche“ Familien unbeschränkt fahrtkostenerstattungsberechtigt sind)	31.800 - 10.600	
Das ergibt eine Erweiterung des nach der Sozialklausel freigestellten Schülerkreises infolge „Hartz IV“ um:	21.200	
Da von allen Schülern nur 8,6 % grundsätzlich fahrtkostenerstattungsberechtigt sind, resultiert eine Mehrung der ohne Abzug der Familienbelastungsgrenze Berechtigten i.H.v.:		1.823
Der Mehraufwand für diese unbeschränkte Kostenerstattung beträgt schätzungsweise im Durchschnitt pro Schüler ca. 200 €, also insgesamt ca.		364.600 €

2. Kosten für den Staat

Mehrkosten der kommunalen Aufgabenträger für die zusätzlichen Kostenerstattungen aufgrund der Erweiterung des Personenkreises der unbeschränkt erstattungsberechtigten Schüler müsste der Staat einerseits über die pauschalen Zuweisungen zu den dadurch erhöhten Kosten der Schülerbeförderung tragen und darüber hinaus auch aufgrund des in Art. 83 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung geregelten Konnexitätsprinzips. Die Erhöhung der Familienbelastungsgrenze dient (mit einem Teilbetrag von 9 €) zur vollen Gegenfinanzierung der infolge einer Erweiterung der Sozialklausel entstehenden Aufwendungen für Schülerbeförderung. Dies soll bayernweit bereits zur Kostenkompensation bei den kommunalen Aufgabenträgern führen (vgl. unten 3 a). Somit entstehen für den Staatshaushalt per saldo keine Mehrausgaben.

Auch durch die weitere Erhöhung der Familienbelastungsgrenze um 21 € aufgrund der Gleitklausel entstehen für den Staat keine Kosten. Der Staat partizipiert jedoch an der durch die höhere Familienbelastungsgrenze ausgelöste geringere Kostenentwicklung der kommunalen Aufgabenträger der Schülerbeförderung über die staatlichen Zuweisungen zur Schülerbeförderung, da das Haushaltsvolumen für diesen Ansatz regelmäßig an die voraussichtliche Entwicklung der Beförderungskosten angepasst wird.

3. Kosten für die Kommunen

a) Erhöhte Ausgaben für Schülerbeförderung

Künftig müssten die Kommunen für die infolge der „Hartz-IV“-Gesetze zusätzlich ca. 1850 uneingeschränkt erstattungsberechtigten Schüler die vollen Fahrtkosten auf dem Schulweg übernehmen. Bei einem geschätzten Durchschnittsbetrag von 200,- € je Schüler im Haushaltsjahr hätten die Kommunen rd. 0,37 Mio. € für die entsprechenden Schüler aufzubringen.

Entsprechend Tz. 2.5.1 der Konsultationsvereinbarung zwischen der Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden müssen die Mehrkosten in vollem Umfang in Höhe von 0,37 Mio. Euro im Einzelplan 05 veranschlagt werden. Da diese Weiterung im Staatshaushalt nicht darstellbar ist, ist zugleich eine Gegenfinanzierung nötig.

Zur Abdeckung der zu erwartenden Mehraufwendungen ist eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze von 9.- Euro nötig (bei 42.871 Erstattungsberechtigten, von deren Erstattungsanspruch die - dann erhöhte - Familienbelastungsgrenze abgezogen wird).

Diese Schätzung geht von folgender Zahlenbasis aus:

Refinanzierung durch Erhöhung der Familienbelastungsgrenze		
Schüler an Schularten mit grundsätzlichem Kostenerstattungsanspruch (2004/2005):	450.300	
Zur Refinanzierung kommen davon die Schüler in Betracht, welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf kostenfreien Schulweg erfüllen; das sind 35,8 % der o.g., also:		161.190
Zur Refinanzierung kommen folgende Personkreise nicht in Betracht, die selbst ohne Abzug der Familienbelastungsgrenze fahrtkostenerstattungs-berechtigt sind, nämlich:		
Kinder mit mind. 2 Geschwistern		
547.300 Kinder in Familien mit drei oder mehr Kindern in Bayern (Grundlage Mikrozensus 2004) (138.000 Familien mit 3 Kindern und 31.000 Familien mit 4 und mehr Kindern = 138.000 x 3 = 414.000 + 31.000 x 4,3 = 133.300) Davon sind ca. 60% Schüler =	328.380	
Hieraus sind abzuziehen die 8,6 % unbeschränkt Fahrtkostenerstattungs-berechtigten:		- 28.241
Kinder mit SGB II oder SGB XII - Anspruch	76.800	
davon sind abzuziehen 1/3 Kinder mit mindestens 2 Geschwistern (da sie schon als „kinderreiche“ Familien unbeschränkt fahrtkostenerstattungs-berechtigt sind)	-25.600	
Differenz	51.200	
Davon sind 8,6 % Fahrtkostenerstattungs-berechtigte		- 4.403
Es verbleiben dem Grunde nach beschränkt Erstattungs-berechtigte:		128.615
Von den dem Grunde nach beschränkt Erstattungs-berechtigten sind diejenigen abzuziehen, deren Fahrtkostenaufwand unterhalb der bisherigen Familienbelastungsgrenze von 340 € liegt, das sind: (Diese bekommen schon bisher nichts erstattet. Geschätzt handelt es sich um 2/3 der beschränkt Erstattungs-berechtigten, da dieser Personenkreis überwiegend aus Teilzeitberufsschülern besteht, von denen die meisten unter 340 € pro Schuljahr liegende Fahrtkosten zur Schule haben)		-85.744
Es verbleiben Erstattungs-berechtigte mit tatsächlich abzuziehender Familienbelastungsgrenze:		42.871

Zur Finanzierung des Mehraufwands von 364.600 € beträgt die notwendige Erhöhung auf diese Erstattungsberechtigten verteilt pro Person (spitz gerechnet):		8,16 €
Um das zur Kompensation der Mehrausgaben erforderliche Finanzvolumen zu erbringen, muss die in Leistungsgesetzen vorzunehmende Betragsrundung auf ganze € nach oben erfolgen. Dies ergibt eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze um		9 €
Die dadurch erzielbare Kompensationswirkung beträgt ca.		388.242 €
Der dabei nominal gegenüber den voraussichtlichen Mehrausgaben für die Aufgabenträger durch das Gesetz erzielbare geringe Überschuss i.H.v. ca. 23.600 € ist vertretbar im Hinblick auf einen geringen Verwaltungsmehraufwand, soweit er nicht schon durch Rückgang der Erstattungsanträge infolge der höheren Familienbelastungsgrenze ausgeglichen wird.		

Auf diese Weise können die Mehrausgaben der kommunalen Aufgabenträger der Schülerbeförderung für die zusätzlichen, infolge der erweiterten Sozialklausel nun unbeschränkt Fahrtkostenerstattungsberechtigten bereits unmittelbar bei den Aufgabenträgern durch entsprechende Minderausgaben an die über die nun erhöhte Familienbelastungsgrenze beschränkt Fahrtkostenerstattungsberechtigten ausgeglichen werden.

- b) Aufgrund der Erhöhung der Familienbelastungsgrenze wegen der Gleitklausel in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SchKfrG werden die Aufwendungen der kommunalen Aufgabenträger für die Rückerstattung von Schulwegkosten zurückgehen, soweit diese über der Familienbelastungsgrenze liegen.
- c) Kosten im Verwaltungsvollzug

Soweit bei Schülern mit Sozialgeldbezug nach dem SGB II die Fahrtkosten unter der Familienbelastungsgrenze liegen, haben die kreisfreien Städte und die Landkreise als Aufgabenträger keine zusätzlichen Erstattungsanträge zu bearbeiten. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung dieser jährlich zu beantragenden Erstattung ist gering - wie von den kommunalen Spitzenverbänden bestätigt -, da die Bearbeitung der Fahrtkostenerstattungsanträge der nach SGB II oder SGB XII leistungsberechtigten Personen keine selbständige Bedürftigkeitsprüfung erfordert. Es muss lediglich geprüft werden, ob den Erstattungsanträgen als Nachweis Bescheide der Agenturen für Arbeit bzw. der kommunalen Träger der Grundversicherung oder der Sozialhilfe über die Anspruchsberechtigung nach den Sozialgesetzen beigelegt sind. Eine Abschätzung jeder den Kommunen entstehenden Verwaltungskosten ist zwar mit Unsicherheiten belastet, jedoch wurde das Verfahren zur Prüfung der Nachweise bisher schon bei den Sozialhilfeberechtigten praktiziert.

Dieser Mehraufwand wird im Wege der Abschätzung - pauschaliert - wie folgt beziffert:

Bei 25 kreisfreien Städten und 71 Landkreisen werden insgesamt 96 kommunale Verwaltungsstellen mit dem Vollzug befasst sein. Bei 1.823 zusätzlich fahrtkostenerstattungsberechtigten Schülern und 96 kommunalen Verwaltungsstellen würden im Durchschnitt auf eine solche „Verwaltungsstelle“ rd. 20 Schüler entfallen. Natürlich wird dieser Wert bei größeren Einheiten überschritten, bei kleineren jedoch unterschritten. Für die Abschätzung wird daher auf den Mittelwert abgestellt.

Nimmt man für die je 20 „Befreiungsanträge“ eine Bearbeitungsdauer von max. 5 Minuten je Antrag für die Prüfung an (nachdem nur das Vorliegen der entsprechenden Bescheide bzw. Nachweise zu prüfen ist, sollte sich der Zeitaufwand in diesen Grenzen halten), ergäbe dies einen Zeitaufwand von ca. 100 Minuten pro Verwaltungsstelle.

Damit wären bei 96 kommunalen Verwaltungsstellen 9.600 Minuten = ca. 160 Arbeitsstunden anzusetzen. Bei einem Personalvollkostensatz (ab 1.09.2004) von 34,94 € pro Stunde für einen staatlichen Beamten in der Besoldungsgruppe A 10 (Oberinspektor) (dabei dürften nicht alle Bearbeitungsvorgänge auch von Bediensteten in dieser Besoldungsgruppe zu erledigen sein) ergäbe dies für alle 96 kommunalen „Verwaltungsstellen“ den Betrag von 34,94 € x 160 Stunden = rd. 5.600 €.

Zusätzlicher Sachaufwand allein durch die Prüfung der zusätzlichen Nachweise dürfte nicht anfallen, zumal die für Fahrtkostenerstattung verwendeten Formulare ohnehin jährlich neu überarbeitet werden.

Zudem werden aufgrund der (künftig insgesamt um 30 €) höheren Familienbelastungsgrenze weniger Erstattungsanträge von beschränkt erstattungsberechtigten Schülern abgegeben werden. Berechnet man den Rückgang nur von der Erhöhung um 9 € aus (= Anstieg der Eigenbeteiligung um 2,65%) und nimmt man den Rückgang der Fahrtkostenerstattungen im selben Umfang an, so ergibt sich:

Von den bisher 42.871 Fahrtkostenerstattungsberechtigten können dann 2,65% = 1136 Schüler weniger Erstattung beanspruchen. Der Wegfall dieser 1136 Vorgänge erspart Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung eines durchschnittlichen Gesamtvorgangs von je mindestens 15 Minuten, insg. also 17.040 Minuten = 284 Arbeitsstunden. Nach obigem Ansatz der Personalvollkosten ergibt daraus sich eine Einsparung von 9.923 €.

Dieser Betrag läge immer noch über der Mehrung des geschätzten zusätzlichen Verwaltungsaufwandes der Kommunen von ca. 5.600 €. Zudem ergibt sich aus der Aufrundung des zur Finanzierung nötigen Erhöhungsbetrages auf 9 € noch ein Überschuss von 23.600 €.

Insgesamt ergibt sich also kein wesentlicher Verwaltungsmehraufwand. Ein Kostenausgleich durch den Staat ist daher entsprechend der Konsultationsvereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden nicht erforderlich.

4. Kosten für die Wirtschaft und den Bürger

Die Anhebung der Familienbelastungsgrenze hat eine erhöhte Belastung der beschränkt Fahrtkostenerstattungsberechtigten zur Folge. Damit wird für die nicht unter die Sozialklausel fallenden Schüler und deren Unterhaltsverpflichtete die staatliche Subventionierung der Schulwegkosten reduziert. Diese Finanzierungslösung ist Ausdruck einer ausgewogenen Umverteilung der für die Schülerbeförderung nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips. Ein Anspruch auf Beibehaltung der Erstattungsleistungen im bisherigen Umfang besteht nicht, zumal von Verfassung wegen überhaupt kein Gebot staatlicher Übernahme der Schulwegkosten besteht. Schon früher wurden kleinere Reduzierungen im Leistungsumfang bei einer größeren Anzahl von Bürgern mit schulpflichtigen Kindern vorgenommen, um den Anstieg der Ausgaben für Schülerbeförderung verringern zu können (z.B. die Anhebung der Mindestentfernung von 2 auf 3 km im Haushaltsgesetz 1983/1984).

E) Konnexitätsprinzip - Ergebnis des Konsultationsverfahrens:

Hinsichtlich zusätzlicher Kosten wurde mit den betroffenen kommunalen Spitzenverbänden am 30.05.2005 ein Kostenabstimmungsgespräch geführt. Als Ergebnis teilten sie mit, dass der im Gesetzentwurf vorgenommenen Kostenfolgeabschätzung nicht zugestimmt werden könne.

Folgende Forderungen bzw. Einwände werden erhoben:

- Die Kostenschätzung hätte durch empirische Erhebungen seitens des Statistischen Landesamtes in Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern fundiert werden müssen. Auf diese Weise hätte statt einer Hochrechnung aussagekräftiges Zahlenmaterial erhoben werden können.
- Die Ausweitung der Sozialklausel sollte - angesichts des als gering anzusehenden Gesamtbetrages - durch neue Haushaltsmittel statt über eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze finanziert werden. Dies vermeidet auch Unsicherheiten bei Prognostizierung des erforderlichen Erhöhungsbetrages und erleichtert die Korrektur bei stärkerer Belastung der Aufgabenträger.
- Der zu Grunde gelegte Landesdurchschnitt für den Aufwand pro Fahrtkostenerstattungsberechtigten ist zu niedrig, da er die zahlenmäßig überwiegenden Schüler mit kurzen Schulwegen erfasse; dies sei nicht übertragbar auf weiterführende Schulen mit längeren Schulwegen und höherem Beförderungsaufwand. Diese Kostenschätzung benachteiligt strukturell ländliche Landkreise mit schwach ausgebautem Personennahverkehr und Landkreise mit mehr Langzeitarbeitslosen; zur Feststellung der Mehrbelastung muss differenziert werden.
- Der pro Schüler zu Grunde gelegte Durchschnittsbetrag von 200,-- € liegt niedriger als die in den Städten festgestellten Fahrtkostenerstattungsbeiträge. Bei (zu niedrigen) Durchschnittswerten pro Schüler werden Belastungen auf die Aufgabenträger ungleichmäßig verteilt.
- Das Konnexitätsprinzip gebietet auch die Bezifferung des geringen Verwaltungsmehraufwands beim Vollzug der neuen Regelung.
- Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich bereits auf der Grundlage der bisherigen Familienbelastungsgrenze erlassener bestandskräftiger Verwaltungsakte.

Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung:

Die Kostenfolgenabschätzung in Buchstabe D Nr. 3 trägt der Verpflichtung aus Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung und der Konsultationsvereinbarung vom 21. Mai 2004 in hinreichendem Maße Rechnung.

- Die Freistellung der von den „Hartz IV-Gesetzen“ betroffenen Fahrtkostenerstattungsberechtigten von der Familienbelastungsgrenze kann nicht über zusätzliche Haushaltsmittel finanziert werden; dies würde die Verschuldung des Staatshaushalts erhöhen.
- Die Berechnung des Mehraufwands über Beträge im Landesdurchschnitt ist zulässig, da das Konnexitätsprinzip nicht gebietet, besondere Verhältnisse einzelner Kommunen oder Gruppen davon zu berücksichtigen. Regionen mit mehr Sozialleistungsberechtigten können nicht gesondert erfasst werden. Das Konnexitätsprinzip soll nur für einen grundsätzlichen Ausgleich innerhalb der „kommunalen Familie“ sorgen.
- Zur gesonderten Erfassung der aus den unterschiedlichen Verhältnissen im Schulsystem resultierenden Besonderheiten ländlich strukturierter Landkreise stehen keine exakteren Berechnungsmethoden zur Verfügung. Der Landesdurchschnittswert der Fahrtkostenerstattungsberechtigten kann auch in allen Regionen als Näherungswert zu Grunde gelegt werden. Die Berufsschüler in Teilzeit als größte Gruppe der Fahrtkostenerstattungsberechtigten haben auch in ländlichen Regionen meist unterhalb der Familienbelastungsgrenze liegende Fahrtkostenaufwendungen; bei den Gymnasiasten als zweitgrößter Gruppe sind dort i.d.R. weniger Erstattungsberechtigte vorhanden als in Ballungsräumen.
- Der Durchschnittsbetrag von 200,-- € pro Fahrtkostenerstattungsberechtigten ergibt sich daraus, dass nur die unter 340,-- € liegenden Fahrtkosten zu Grunde gelegt werden dürfen. Eine rechnerische Überprüfung anhand der Gesamtausgaben für die Schülerbeförderung hat diesen Durchschnittswert bestätigt.
- Eine Differenzierung der anzusetzenden Kosten nach Schulart und/oder Region würde die Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen unpraktikabel komplizieren. Neben dem bisher bestehenden System der pauschalen Zuweisungen an die Aufgabenträger müsste ein zweiter Verteilungskreis für die neu hinzugekommenen Fahrtkostenerstattungsberechtigten geschaffen werden.
- Der Verwaltungsmehraufwand wurde berechnet (s.o. Buchstabe D Nr. 3c).

Nach Nr. 2.5.3 der Vereinbarung über ein Konsultationsverfahren vom 21.05.2004 zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips kann jeder Partner in angemessenen Zeitabständen unter Vorlage schlüssiger Gründe eine Überprüfung der getroffenen Vereinbarung verlangen. Wenn bereits im Wege des Konsultationsverfahrens deutlich wird, dass Prognosen genauer Art nicht möglich sind, ist aus dieser allgemeinen Revisionsklausel zu entnehmen, dass die Leistungen, die aufgrund des Konnexitätsprinzips vom Staat und den Kommunen zu gewährt sind, anhand der Umstände, die sich beim Vollzug des Gesetzes ergeben, zu ermitteln sind.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulweges

§ 1

Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulweges (Schulwegkostenfreiheitsgesetz – SchKfrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 452), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 24. März 2003 (GVBl S. 262), wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 wird die Zahl „340“ durch die Zahl „370“ ersetzt.
2. In Satz 2 werden die Worte „Preisindex für die allgemeine Lebenshaltung aller Haushalte in Bayern seit der letzten Anpassung um mehr als fünf Prozentpunkte gestiegen ist.“ durch die Worte „Verbraucherpreisindex für Bayern um mehr als fünf v.H. gestiegen ist; maßgebender Ausgangswert für die Feststellung dieses Anstiegs ist der Indexstand, der bei der letzten Anpassung zu Grunde gelegt wurde.“ ersetzt.
3. Satz 6 erhält folgende Fassung:
„Hat ein Unterhaltsleistender für drei oder mehr Kinder Anspruch auf Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz oder vergleichbare Leistungen, werden die von ihm aufgewendeten Kosten der notwendigen Beförderung der in Satz 1 genannten Schüler mit Ablauf des Monats, in dem die Voraussetzungen für den Bezug von Kindergeld oder vergleichbaren Leistungen erstmals gegeben sind, in voller Höhe bis zum Ende des jeweiligen Schuljahres erstattet; die Familienbelastungsgrenze vermindert sich dabei anteilig.“
1. In Satz 7 werden die Worte „Hilfe zum Lebensunterhalt durch laufende Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz bezieht“ durch die Worte „Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) oder auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) hat“ ersetzt.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2005 in Kraft.

Begründung:

Allgemeiner Teil:

Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es, einen Anspruch auf Fahrtkostenerstattung für die notwendige Beförderung zwischen Wohnung und Schule ohne Abzug der so genannten Familienbelastungsgrenze auch Schülern aus dem Personenkreis zu gewähren, der infolge der unter „Hartz IV“ bekannten Reform der staatlichen Sozialleistungen als Bezieher von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld eine bedarfsorientierte Transferleistung erhält, die in der Höhe den für nicht erwerbsfähige Hilfeempfänger als Sozialhilfe gewährten Leistungen entspricht.

Besonderer Teil:

Zu § 1 Nrn. 1:

Die Familienbelastungsgrenze muss aus folgenden Gründen um insgesamt 30 Euro erhöht werden:

Erhöhung um 9 Euro wegen der Erweiterung des unbeschränkt erstattungsberechtigten Personenkreises:

Die Erweiterung des ohne „Eigenbeteiligung“ an den Fahrtkosten auf dem Schulwege zu bestimmten Schularten erstattungsberechtigten Personenkreises um die seit 01.01.2005 auf ALG II oder Sozialgeld angewiesenen Schüler bzw. deren Unterhaltsverpflichtete (vgl. die Begründung zu § 1 Nr. 4) führt zu einer Erhöhung der Aufwendungen der Aufgabenträger der Schülerbeförderung und in der Folge auch zu einem Anstieg der staatlichen Zuweisungen hierzu. Zur Refinanzierung der den Aufgabenträgern der Schülerbeförderung entstehenden zusätzlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung wird eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze für die sonstigen, nur begrenzt erstattungsberechtigten vorgenommen. Zur Abdeckung der zu erwartenden Mehraufwendungen ist eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze um neun Euro pro Schuljahr nötig.

Die dafür erforderliche Gesetzesänderung soll mit Beginn des Schuljahres 2005/2006 in Kraft treten. Damit wird eine Gegenfinanzierung für die Erweiterung der Sozialklausel zugunsten der Aufgabenträger der Schülerbeförderung möglich, um das hierfür nötige Finanzvolumen durch einen erhöhten Eigenanteil bei den anderen, nur beschränkt Erstattungsberechtigten zu erwirtschaften. Die Fahrtkosten können nach Art. 3 Abs. 2 Satz 8 SchKfrG von den erstattungsberechtigten Schülern bzw. deren Unterhaltsverpflichteten beim Aufgabenträger für das jeweils vorangegangene Schuljahr grundsätzlich nur (unter Vorlage der entsprechenden Fahrausweise) nachträglich geltend gemacht werden. Daher können ab dem Schuljahr 2005/2006 die Forderungen auf Fahrtkostenerstattungen um die nun um 9 € zu erhöhende Familienbelastungsgrenze gekürzt werden, so dass die bei den kommunalen Aufgabenträgern entstehenden Mehrausgaben für die Fahrtkostenerstattungen an Bezieher von Sozialhilfe, ALG II und Sozialgeld ausgeglichen werden.

Zu § 1 Nr. 1:

Erhöhung um weitere 21 Euro zur Anpassung an die Preissteigerung:

Mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2001 und 2002 wurde zum 1. August 2001 in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SchKfrG eine Gleitklausel eingefügt. Zweck dieser Vorschrift ist es, eine wesentlich angestiegene Kostenentwicklung für die Aufgabenträger der Schülerbeförderung aufzufangen und diese Kostenentwicklung durch eine Neufestlegung der Familienbelastungsgrenze für das auf die erstmalige Überschreitung der Fünf-Prozentmarke folgende Schuljahr einzurechnen. Vom August 2001 bis zum August 2004 hat sich der Verbraucherpreisindex um 5,08 Prozent, somit um mehr als 5 Prozentpunkte erhöht. Maßgebend für die Höhe der Anpassung ist die Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Bayern, der seit dem 1. August 2001 - gemessen am zuletzt veröffentlichten Verbraucherpreisindex vom März 2005 - um insgesamt 6,25 Prozentpunkte gestiegen ist. Dies ergibt ausgehend von der bisherigen Familienbelastungsgrenze von 340 Euro einen Anstieg um 21 Euro (abgerundet). Durch die Berücksichtigung der Erhöhung in diesem Änderungsgesetz wird der sonst notwendige Erlass einer Rechtsverordnung des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus entbehrlich. Daher erfolgt diese Anpassung zusammen mit den anderen gesetzlichen Änderungen.

Zu § 1 Nr. 2:

Nach der letzten Änderung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SchKfrG zum 24. März 2003 wurde für eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze auf die Entwicklung des Verbraucherpreisindex für Bayern abgestellt. Eine Anpassung ist danach erforderlich, wenn der Verbraucherpreisindex für Bayern seit der letzten Anpassung um mehr als fünf Prozent-Punkte gestiegen ist. Diese Formulierung macht die Anwendung der Gleitklausel bislang wenig praktikabel. Durch die Festlegung der Wertsicherungsklausel auf die Prozentpunkte des Preisindex ist die Höhe dieser Veränderung vom jeweiligen Basisjahr abhängig. Ein bestimmtes Basisjahr wurde jedoch nicht im Gesetz festgelegt. Wegen der alle fünf Jahre erfolgenden Änderung des Basisjahres war somit unklar, welches Basisjahr jeweils maßgebend ist.

Durch die Neuformulierung wird auch sichergestellt, dass der Zeitraum zwischen der Erhöhung der Familienbelastungsgrenze (i.d.R. zum Schuljahresbeginn) und dem Monat, dessen Indexstand zur Berechnung der höheren Familienbelastungsgrenze herangezogen wurde, bei künftigen Anpassungen lückenlos berücksichtigt wird, so dass den kommunalen Aufgabenträgern kein „Erhöhungsbetrag“ durch Preissteigerungen in diesem Zeitraum verloren geht.

Zu § 1 Nr. 3:

Nach dem bisherigen Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 Satz 6 SchKfrG hängt die Erstattungspflicht für die aufgewendeten Fahrtkosten davon ab, ob ein Unterhaltsleistender für drei oder mehr Kinder Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz oder vergleichbare Leistungen bereits bezieht, also tatsächlich erhält. Zufällige Verfahrensverzögerungen, die von den zum Bezug von Kindergeld oder vergleichbaren Leistungen Berechtigten nicht zu vertreten und hinsichtlich ihrer Bedürftigkeit auch unerheblich sind, konnten sich daher zu seinen Lasten auswirken. Dies wird durch die Neuformulierung verhindert, die nicht an den Zeitpunkt der Gewährung dieser Leistungen anknüpft, sondern an das Entstehen des Anspruchs hierauf.

Zu § 1 Nr. 4:

Gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 7 SchKfrG in der bisherigen Fassung werden die Kosten der notwendigen Beförderung der Schüler auf dem Schulweg nur dann ohne Anrechnung der sog. Familienbelastungsgrenze (von bisher 340 Euro) jährlich in voller Höhe erstattet, wenn ein Unterhaltsleistender oder der betreffende Schüler Hilfe zum Lebensunterhalt durch laufende Leistungen nach dem BSHG bezieht.

Durch das Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (SGB) vom 27.12.2003 wurden das BSHG und das Grundsicherungsgesetz in das Sozialgesetzbuch überführt als dessen Zwölftes Buch (SGB XII). Ab Januar 2005 wird in Folge des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) vom 27.12.2003 der Kreis der Anspruchsberechtigten nach dem bisher geltenden BSHG verändert und zum Teil in das Zweite Buch des Sozialgesetzbuch (SGB II, Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld) überführt. Auch die Leistungen der bisherigen Arbeitslosenhilfe wurden in das SGB II integriert. Um die Sozialklausel für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher zu erhalten, deren Sozialhilfeanspruch zum 1. Januar 2005 zugunsten eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld II entfällt, und um zugleich eine Gleichbehandlung der Transferleistungsempfänger nach dem SGB XII und nach dem SGB II zu erreichen, ist eine Erweiterung der Sozialklausel des Art. 3 Abs. 2 Satz 7 SchKfrG auf die Empfänger von ALG II bzw. Sozialgeld nach dem SGB II geboten.

Auch in Art. 3 Abs. 2 Satz 7 SchKfrG soll die unbeschränkte Fahrtkostenerstattung künftig nicht mehr vom aktuellen Bezug von Leistungen abhängig gemacht werden, sondern vom Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen nach dem SGB XII bzw. nach dem SGB II; vgl. die Begründung zu § 1 Nr. 3.

Zu § 2:

Der Zeitpunkt der Gesetzesänderung zu § 1 Nr. 1 bewirkt eine Erhöhung der Familienbelastungsgrenze ab dem Schuljahr 2005/2006, das am 1. August beginnt (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Bay-EUG). Die Voraussetzungen für ihre Anpassung an die Preisentwicklung sind nach Beginn des Schuljahres 2004/2005 eingetreten; die notwendige Erhöhung wird zu Beginn des darauf folgenden Schuljahres als dem nächstmöglichen Erstattungszeitraum umgesetzt, vgl. die Begründung zu § 1 Nr. 1. Die notwendigen Korrekturen im Gesetzeswortlaut (§ 1 Nr. 2 und 3) werden ebenfalls ab dem Schuljahr 2005/2006 wirksam.

Auch der Zeitpunkt der Gesetzesänderung zu § 1 Nr. 4 folgt aus dem Beginn des Schuljahres 2005/2006. Zwar sind die Neuregelungen des SGB II zu Arbeitslosengeld II und Sozialgeld bereits zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten, so dass ab diesem Zeitpunkt zumindest einem Teil des zum Bezug dieser Sozialleistungen berechtigten, erweiterten Personenkreises grundsätzlich nur noch ein geringeres Einkommen als vor In-Kraft-Treten der „Hartz IV“-Gesetze zur Verfügung steht. Dennoch erscheint es nicht geboten, den Empfängern von ALG II bzw. Sozialgeld schon für das Schuljahr 2004/2005 bzw. für das volle Kalenderjahr 2005 Anspruch auf volle Fahrtkostenerstattung einzuräumen.

Eine Benachteiligung von ALG II-Empfängern, die vor dem 01.01.2005 Sozialhilfe nach BSHG bezogen haben, kann auch ohne rückwirkendes In-Kraft-Treten der Freistellung von der Familienbelastungsgrenze nach § 1 Nr. 4 dieses Gesetzes vermieden werden. Hierzu werden Personen, die zuvor Sozialhilfe nach BSHG bezogen haben und nach diesem Zeitpunkt Anspruch auf ALG II oder Sozialgeld haben, im Verwaltungsvollzug des Art. 3 Abs. 2 SchKfrG als weiterhin auf Grund des BSHG freigestellt behandelt.

Der übrige jetzt nach dem SGB II zu behandelnde Personenkreis besteht im Wesentlichen aus den Beziehern der früheren Arbeitslosenhilfe. Diese waren aber auch vor dem 01.01.2005 im Gegensatz zu Sozialhilfeempfängern nach dem BSHG nicht von der Eigenbeteiligung nach Art. 3 SchKfrG befreit. Zum anderen erhalten ALG II-Empfänger aufgrund der Hartz-IV-Gesetze zumindest für das Jahr 2005 besondere Zuschläge nach § 24 SGB II, sind also auch hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Lage nicht mit den bisherigen Sozialhilfeempfängern vergleichbar.

Ein Einbeziehung aller Empfänger von ALG II bzw. Sozialgeld erst zum Beginn des Schuljahrs 2005/2006 vermeidet auch Vollzugsschwierigkeiten bei der sonst ggf. erforderlichen Rückabwicklung von Fällen, in denen auf der Grundlage der bisher geltenden Familienbelastungsgrenze schon bestandskräftige Bescheide an beschränkt Erstattungsrechte ergangen sind. Denn die

sonst zur Gegenfinanzierung bereits rückwirkend zum 01.08.2004 erforderliche Erhöhung der Familienbelastungsgrenze um 9 € würde die Aufgabenträger zu Nachforderungen wegen eines geringen Betrages veranlassen, der nicht in angemessenem Verhältnis zum damit verbundenen Verwaltungsaufwand stünde.