Ref. IV / Dr. Baesel 2.K

Vf. 17-VII-05 bis 24-VII-05, 7-VII-06

München, 23. April 2007

Referat IV
24. APR. 2007
weiter an: Ke
☐ m.d.B. um Rücksprache
☐ zur Kenntnis
☒ z.w.V.
☐ zur Stellungnahme
☐ Antwort zur Unterschrift
für .....
☐ Wv. .....
☐ ..... ☐ Kopie an:
☐ .....
.....

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 19. April 2007

über mehrere Popularklagen

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Art. 21 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 455, BayRS 2230-7-1-UK), zuletzt geändert durch Gesetze vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 398, 400)

I.

Gegenstand der Popularklagen ist eine Regelung im Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz, wonach von den Schülern als Eigenbeteiligung für die Beschaffung von Schulbüchern je nach Schulart ein Büchergeld von 20 € oder 40 € pro Schuljahr erhoben wird.

II.

1. Die **Antragsteller** rügen, die angegriffene Regelung belaste die Eltern von schulpflichtigen Kindern, die ohnehin bereits erhebliche finanzielle Leistungen aufzubringen hätten, auf ungerechtfertigte Weise. Es werde u. a. in die durch Art. 101 BV verbürgte Handlungsfreiheit eingegriffen. Das Büchergeld, dessen Einführung auf sehr überschlägigen Grundlagen beruhe, sei zu hoch angesetzt; schon in wenigen Jahren werde sich ein erheblicher Überschuss anhäufen. Da das Büchergeld den tatsächlichen Kostenaufwand beträchtlich übersteige, handle es sich um eine verkappte Steuer. Dem Freistaat Bayern stehe insoweit keine Gesetzgebungskompetenz zu. Daher werde gegen das in Art. 3 Abs. 1 BV verankerte Rechtsstaatsprinzip verstoßen. Der Gleichheitssatz sei in mehrfacher Hinsicht verletzt, da nicht alle Bedürftigen von der Eigenbeteiligung befreit würden und für Schüler höherer Klassen, insbesondere von Abschlussklassen, sowie in auslaufenden Schulformen voraussichtlich gar keine Bücher mehr angeschafft würden. Die Praxis der Erhebung des Büchergelds sei mit den Grundsätzen des Datenschutzes nicht vereinbar, da Lehrkräfte Kenntnis über die Bedürftigkeit von Eltern erhielten. Es sei auch zu beanstanden, dass die Einziehung ohne rechtsmittelfähigen Bescheid vorgenommen werde. Im Übrigen sei das Büchergeld wirtschaftlich gesehen fragwürdig. Durch einen

sinnlosen Bürokratieaufbau entstünden immense Verwaltungskosten.

2. Der **Bayerische Landtag** und die **Bayerische Staatsregierung** halten die Popularklagen für unbegründet.

Das Büchergeld werde den Unterhaltspflichtigen bzw. Schülern aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung, der zeitlich begrenzten Gebrauchsüberlassung von Schulbüchern, auferlegt. Gemeinsam mit den staatlichen Zuweisungen und dem kommunalen Sozialbeitrag decke es die Kosten der Schulbuchversorgung. Es diene der Finanzierung des Schulaufwands und stelle damit eine in der Länderkompetenz stehende Gesetzesmaterie dar. Zwar steige das Gesamtaufkommen für die Beschaffung von Schulbüchern von rund 31,6 Mio. € im Jahr 2004 auf nunmehr rund 51,5 Mio. € jährlich. Diese Steigerung sei aber gerechtfertigt, da eine Verbesserung der Schulbuchausstattung bezweckt werde. Die Höhe der vereinnahmten Abgabe entspreche dem Ausmaß der Nutzung. Die Pauschalierung sei im Hinblick auf gewisse Unwägbarkeiten verfassungsrechtlich unbedenklich. Im Übrigen sei beabsichtigt, nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgrund von Erhebungen bei Schulen der einzelnen Schularten zu prüfen, ob Veränderungen der Beträge angemessen erscheinen. Der Erlass eines Bescheids zur Feststellung der Rechtsfolgen beim Gesetzesvollzug sei nicht in jedem Fall geboten. Die notwendigen datenschutzrechtlichen Vorkehrungen seien getroffen worden.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Popularklagen mit Entscheidung vom 19. April 2007 als unbegründet abgewiesen. Art. 21 BaySchFG verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung. Im Hinblick auf die unsichere Datenlage im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses ist der Gesetzgeber aber verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung sorgfältig zu beobachten und nachträglichen Erkenntnissen, etwa zur Höhe der benötigten Mittel, in geeigneter Form Rechnung zu tragen.

IV.

Zur Entscheidung im Einzelnen:

1. Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) sind nicht verletzt.

a) Das angegriffene Gesetz ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Es hält sich im Rahmen der durch das Grundgesetz vorgegebenen Gesetzgebungskompetenzen.

Die Einführung eines Büchergelds an Schulen beinhaltet keine steuerliche Gesetzgebung

im Sinn des Art. 105 GG. Das Büchergeld ist vielmehr eine nichtsteuerliche Abgabe in Form einer Gebühr, weil es gegenleistungsabhängig ist. Die Schüler erhalten im Gegenzug für die Dauer eines Schuljahrs ein Nutzungsrecht an den ihnen überlassenen Schulbüchern. Zusammen mit den staatlichen Zuweisungen (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG) und dem kommunalen Sozialbeitrag (Art. 22 Abs. 2 BaySchFG) dient das Büchergeld dazu, die Kosten für die Beschaffung von Schulbüchern durch die öffentliche Hand zu decken (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 BaySchFG). Die Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Einführung des Büchergelds folgt aus Art. 70 Abs. 1 GG. Das Bildungs- und Schulwesen, wozu auch dessen Finanzierung zählt, fällt in die Länderhoheit.

b) Die Büchergeldregelung ist auch ihrem Inhalt nach mit der allgemeinen Handlungsfreiheit vereinbar; die Zahlungspflichten verstoßen nicht gegen den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

aa) Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs im Popularklageverfahren ist es, die angegriffene Norm auf ihre Vereinbarkeit mit der Bayerischen Verfassung hin zu kontrollieren. Er hat dagegen nicht zu überprüfen, ob der Normgeber die bestmögliche, zweckmäßigste oder gerechteste Lösung gewählt hat. Der Einwand, die Einführung des Büchergelds erscheine im Hinblick auf den mit der Erhebung verbundenen Verwaltungsaufwand nicht sinnvoll, kann daher im Popularklageverfahren keine Berücksichtigung finden.

bb) Die Büchergelderhebung verfolgt den legitimen Zweck der Kostendeckung. Der Zweck der Erzielung von Einnahmen zur Abdeckung einer speziellen öffentlichen Leistung ergibt sich unmittelbar aus der gesetzlichen Verknüpfung zwischen der Abgabe, deren Zufluss unmittelbar an den Schulaufwandsträger und dessen Verpflichtung, den Betrag ausschließlich für die Versorgung mit Schulbüchern oder schulbuchersetzenden digitalen Medien, soweit diese für die Hand des Schülers bestimmt sind, zu verwenden (Art. 21 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BaySchFG).

Der Gesetzgeber errechnet aus Büchergeldeinnahmen sowie staatlichen und kommunalen Zuschüssen einen Gesamtetat von 51,5 Mio. €, der ab 2005 jährlich für die Anschaffung von Schulbüchern zur Verfügung steht. Die Eigenbeteiligung in Form des Büchergelds beläuft sich mit ca. 41,3 Mio. € auf rund 80 % dieses Etats. Zwar lagen die Aufwendungen in den vorangegangenen Jahren mit rund 33 Mio. € um etwa ein Drittel niedriger als die nun veranschlagte Gesamtsumme für Lernmittel, und selbst die Büchergeldeinnahmen allein übertreffen noch den bisherigen Etat um ca. 20 %. Berücksichtigt man jedoch das zulässige Anliegen, eine Aktualisierung des überalterten Bestands sowie eine gezielte Qualitätsverbesserung der Schulbuchausstattung zu erreichen, bewegt sich dies im Rahmen des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens. Von einem krassen

Missverhältnis zwischen dem erforderlichen Gesamtaufwand für die Anschaffung von Schulbüchern und den dafür insgesamt erhobenen Abgaben kann keine Rede sein.

cc) Die gesetzliche Büchergeldregelung verstößt nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Danach darf die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der vom Träger der öffentlichen Verwaltung erbrachten Leistung stehen.

In erster Linie hat der Gesetzgeber darüber zu entscheiden, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellt. Der Verfassungsgerichtshof kann fachbezogene Erwägungen des Gesetzgebers, wie hier die Kostenabschätzung für Schulbuchanschaffungen, nur daraufhin überprüfen, ob sie offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind; er kann nicht seine eigenen Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen. Deshalb obliegt es beispielsweise nicht der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, ob eine durchschnittlich vierjährige, eine längere oder aber eine kürzere Nutzungsdauer von Schulbüchern einer angemessenen Versorgung mit Lernmitteln besser entspricht.

Von einem groben Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung kann nicht ausgegangen werden. Maßgeblich ist eine sachgerechte Prognose des Gesetzgebers im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses. Unter Berücksichtigung der in den Vorjahren aufgewandten Beträge und des Ziels einer Bestandsaktualisierung in angemessenen Zeitabständen sowie einer allgemeinen Qualitätsverbesserung hält sich die in zwei Gruppen von Schultypen vorgenommene Pauschalierung noch in den Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens.

dd) Im Hinblick auf die in der Gesetzesbegründung enthaltenen Kostenprognosen ist allerdings nicht zu übersehen, dass der Gesetzgeber als Grundlage nur ein in mehrfacher Hinsicht eingeschränktes Datenmaterial, etwa zum Bestand, zum Alter, zum Gebrauchszustand und zur Verwendbarkeit vorhandener Schulbücher, zur Verfügung hatte. Auch die Nutzungsdauer neu angeschaffter Schulbücher lässt sich nur schwer einschätzen. Sie unterscheidet sich deutlich von Schultyp zu Schultyp wie von Schulfach zu Schulfach.

Mit Rücksicht auf die mit dem Büchergeld einhergehenden, noch überschaubaren Zusatzbelastungen hält der Verfassungsgerichtshof die von Verfassungs wegen an die Prognose zu stellenden Anforderungen für noch ausreichend gewahrt. Der Verfassungsgerichtshof kann Prognosen des Gesetzgebers über die sachliche Eignung und die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nur dann beanstanden, wenn sie im Ansatz oder in der Methode offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind. Dies ist hier nicht der Fall. Die unsichere Datenlage im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses hat allerdings die Verpflichtung des Gesetzgebers zur Folge, die tatsächliche Entwicklung

sorgfältig zu beobachten und nachträglichen Erkenntnissen, etwa zur Höhe der zur Zweckerreichung benötigten Mittel, in geeigneter Form Rechnung zu tragen, wie dies von der Staatsregierung auch in Aussicht gestellt wurde. Das von den Antragstellern vorgelegte Zahlenmaterial zum tatsächlichen Lernmittelaufwand pro Schüler ändert an dieser Bewertung nichts; es ist den Kostenschätzungen des Gesetzgebers nicht überlegen.

ee) Das Rechtsstaatsprinzip ist auch unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Rückwirkung der angegriffenen Regelung nicht verletzt. Büchergeld wird nur von Schülern erhoben, die aktuell zu einem bestimmten Stichtag die Schule besuchen. Ein Vertrauensschutz, dass die finanziellen Rahmenbedingungen über sämtliche Jahre des Schulbesuchs die gleichen wie im Zeitpunkt der Einschulung oder eines Schulwechsels bleiben, lässt sich im Hinblick auf das vom Gesetzgeber verfolgte Gemeinwohlziel nicht bejahen.

ff) Soweit sich die Popularkläger gegen die Erhebungspraxis wenden und in jedem einzelnen Erhebungsfall einen Verwaltungsakt in Form des Abgabenbescheids für notwendig halten, betrifft dies den Gesetzesvollzug. Ein etwa fehlerhafter Vollzug gesetzlicher Vorschriften in der Praxis würde aber nicht dazu führen, dass die betreffenden Vorschriften als solche verfassungswidrig sind. Zwar setzt die zwangsweise Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Abgabenverhältnis im Übrigen einen förmlichen, mit Rechtsmittelbelehrung versehenen Abgabenbescheid voraus, gegen den der in Anspruch Genommene den Rechtsweg beschreiten kann. Dies wird durch Art. 21 BaySchFG aber nicht infrage gestellt.

2. Die angegriffene Regelung verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV), dem im Abgabenrecht die Aufgabe zukommt, eine gleichmäßige Verteilung des Aufwands unter den Abgabepflichtigen zu erzielen.

a) Soweit eine Benachteiligung von Unterhaltspflichtigen schulpflichtiger Kinder gegenüber kinderlosen Personen gerügt wird, scheidet eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV schon deshalb aus, weil vergleichbare Sachverhalte nicht vorliegen. Kinderlose Paare erzielen aus der Schulbuchbeschaffung keinen durch eine Gebrauchsüberlassung entstehenden Vorteil.

b) Der Gesetzgeber konnte ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz von einer weitergehenden Differenzierung innerhalb der in Art. 21 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BaySchFG zusammengefassten beiden Schülergruppen absehen. Dies gilt insbesondere für die von den Antragstellern angesprochenen „Sondergruppen", wie z. B. die Schüler von Abschlussklassen (9. Klasse Hauptschule, gymnasiale Oberstufe) und die Schüler in neu eingerichteten (G 8) oder in auslaufenden (G 9) Schulformen. Denn es ist

verfassungsrechtlich nicht geboten, dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen genau Rechnung zu tragen. Eine Pauschalierung unter dem Gesichtpunkt der Verwaltungsvereinfachung ist zulässig.

c) Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 118 Abs. 1 BV wird nicht durch die gesetzliche Regelung über die Befreiung von der Eigenbeteiligung (Art. 21 Abs. 4 BaySchFG) verletzt. Sinn dieser Vorschrift ist es, die Lernmittelfreiheit für einen Personenkreis, der dem Gesetzgeber unter sozialen Gesichtspunkten typischerweise förderungsbedürftig erscheint, uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Dabei greift Art. 21 Abs. 4 Satz 1 BaySchFG auf andere Leistungsbezüge zurück, deren Voraussetzungen außerhalb dieses Gesetzes festgelegt sind, und knüpft hieran die Befreiung von der Eigenbeteiligung. Dies ist nicht zu beanstanden, zumal Verwaltungsvereinfachung und Praktikabilität für eine derartige Konstruktion sprechen. Dass Asylbewerber von der Befreiungsregelung nicht erfasst werden, ist im Ergebnis verfassungsrechtlich unbedenklich. Für diesen Personenkreis sind im Asylbewerberleistungsgesetz Erstattungsregelungen vorgesehen.

d) Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot lässt sich auch nicht damit begründen, dass Schulen mit hohen Anteilen an Befreiungsfällen gemäß Art. 21 Abs. 4 BaySchFG benachteiligt würden. Zwar wird das Büchergeld der Schule zur Verfügung gestellt, an der es erhoben wurde. Der Ausfall durch Befreiungen nach Art. 21 Abs. 4 BaySchFG wird jedoch durch die pauschalierten staatlichen Zuweisungen sowie die kommunalen Beiträge im Wesentlichen ausgeglichen.

3. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch Art. 21 BaySchFG nicht verletzt. Soweit die Praxis der Büchergelderhebung unmittelbar an der Schule, insbesondere durch Lehrkräfte und den Klassenleiter, beanstandet wird, beruht diese nicht auf der mit den Popularklagen angegriffenen Norm.

4. Ein Verstoß gegen Art. 129 Abs. 2 BV liegt ebenfalls nicht vor. Schon dessen Wortlaut besagt lediglich, dass der Unterricht an der Volksschule und an der Berufsschule unentgeltlich ist. Der Bestimmung lässt sich nicht entnehmen, dass sämtliche mit dem Schulbesuch verbundenen Aufwendungen vom Staat zu tragen wären. Das Verfassungsgebot der Unentgeltlichkeit in Art. 129 Abs. 2 BV bezieht sich nicht auf die Lernmittelfreiheit.