

Stuttgart, 15.09.2011

**Schülerbeförderung
besondere Qualitätsanforderungen**

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	05.10.2011
Gemeinderat	Kenntnisnahme	öffentlich	06.10.2011

Bericht:

1. Einführung/Ausgangssituation

Auf die Ausführungen in der GRDRs. 25/2010 wird Bezug genommen. Hier wurde umfassend über eine Vielzahl von anstehenden Themen zur Schülerbeförderung einschließlich Qualitätsstandards berichtet. Die Beschlussfassung zu den Beschlussanträgen Ziffer 2 und 3 wurde zurückgestellt. Mit GRDRs. 867/2010 wurde zur **aktuellen Entwicklung der Schülerbeförderung** berichtet:

- Zuschuss zu den notwendigen Schülerbeförderungskosten auch für Schüler/innen, die eine Förderung nach dem Ausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder dem Sozialgesetzbuch III erhalten. Geschätzte Kosten 150.000 Euro/Jahr, die nicht anderweitig im Bereich des Schulverwaltungsamts gedeckt werden können.
- Zurückstellung der Neufassung der Satzung über die Gewährung eines Zuschusses zu den notwendigen Schülerbeförderungskosten bis zur Klärung der (offenen) Fragen zu den Qualitätsstandards.

Da in beiden Punkten die ggf. zusätzlich notwendigen Mittel nicht im laufenden Doppelhaushalt bereitgestellt werden konnten, schlug die Verwaltung in der GRDRs. 867/2010 vor, diese Punkte bei den **Beratungen zum Doppelhaushalt 2012/2013** wieder aufzugreifen.

2. Aktuelle Haushaltssituation

	Doppelhaushalt 2010/2011 jährliche Ansätze Euro	Doppelhaushalt 2012/2013 jährliche Ansätze Euro
Ausgaben allgemeine Schülerbeförderung insgesamt ohne Sonderleistungen (Stuttgarter Schüler-Bonus)	9.806.000 Euro	10.244.700 Euro
<i>davon Ausgaben für Sondertransporte behinderter Kinder</i>		
- <i>städtische Sonderschulen</i>	<i>3.100.000 Euro</i>	<i>3.338.700 Euro</i>
- <i>private Sonderschulen</i>	<i>2.000.000 Euro</i>	<i>2.200.000 Euro</i>
Einnahmen insgesamt Landeszuschuss nach dem FAG	6.352.900 Euro	6.352.900 Euro
Voraussichtlich erhöhter FAG-Zuschuss ab 2012		747.400 Euro
Verbleibender Zuschussbedarf durch die Stadt	3.453.100 Euro	3.144.400 Euro

Im Doppelhaushalt 2010/2011 sind die Haushaltsansätze noch ausreichend bemessen. Da vor allem die Zahl der Einzeltransporte und auch die Inklusionsfälle zunehmen, rechnet das Schulverwaltungsamt mit deutlich höheren Kosten. Beantragte Sondereinflüsse (wegen Nachmittagsbetreuung, Trennung von Touren, vermehrte Hilfsmitteltransporte usw.) wurden ab 2012 in Höhe von insgesamt 438.700 Euro genehmigt.

Wie die Zahlen außerdem zeigen, sind die Zuweisungen des Landes nach dem FAG nach wie vor nicht kostendeckend, auch wenn das Land ab 2012 die Mittel erstmals nach ca. 15 Jahren um 20 Mio. Euro aufstockt, von denen die Stadt anteilig einen erhöhten Zuschuss erhält.

3. Erhöhte Qualitätsanforderungen bei den Sondertransporten

Am 12. Mai 2010 hat sich Herr Oberbürgermeister Dr. Schuster per Schreiben an den damaligen Ministerpräsidenten, Herrn Mappus, gewandt, um ausführlich auf die aktuellen Probleme bei der Beförderung von Schülern mit Behinderungen im Kontext mit der Historie der Schülerbeförderung hinzuweisen. In Folge dessen wurde unter Vorsitz des Herrn Staatssekretär Hillebrand die Arbeitsgruppe „Beförderung von behinderten Kindern“ eingesetzt. Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe sollte eine Handreichung erarbeiten, an der sich die Beteiligten zur Sicherstellung anerkannter Qualitätsstandards bei der Ausschreibung und der Durchführung von Schülerbeförderungen orientieren können. Dabei sind auch die Besonderheiten beim Transport von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen zu berücksichtigen. Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 25. Oktober 2010 statt. Die Stadt Stuttgart war hierzu nicht eingeladen.

In der Sitzung bestand Einvernehmen, dass vorab entschieden werden müsse, ob zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Versorgung mit Beförderungsleistungen für behinderte Kinder weiterführende qualitätssichernde Maßnahmen festgelegt werden müssen oder ob die in den Stadt- und Landkreisen praktizierten Qualitätssicherungsmaßnahmen ausreichen. Hierfür wurde zum einen geprüft, welche Unterlagen für die Vergabe von Schülerbeförderungsleistungen zugrunde gelegt werden und zum anderen, wie sich die Situation in den einzelnen Stadt- und Landkreisen darstellt.

Ergebnis:

Unter Berücksichtigung der bereits angewandten Qualitätssicherungsmaßnahmen und der aktuellen Verfahrensweise der Stadt- und Landkreise wurde mit Landtagsdrucksache 15/339 vom 28. 7. 2011 festgestellt, dass die Handreichung entbehrlich ist, weil sich die Stadt- und Landkreise an die bestehenden Handlungsempfehlungen bei der Vergabe der Beförderungsleistungen halten und diese die wesentlichen Mindeststandards abbilden.

Diese in der Landtagsdrucksache enthaltenen Mindeststandards hat das Schulverwaltungsamt bereits in den letzten Ausschreibungen der besonderen Schülertransporte berücksichtigt.

Ergänzend wird in der Landtagsdrucksache auf folgendes hingewiesen:
„Schließlich ist zu erwarten, dass die vorgesehene Erhöhung der Landesmittel für die Schülerbeförderung ab 2012 um 20 Mio. Euro pro Jahr gerade auch bei der Beförderung von Kindern mit Behinderung zu weiteren Verbesserungen beitragen dürfte, z. B. durch Investitionen der verantwortlichen Kommunen in neue Fahrzeuge (mit Klimaanlage).“

Die Landesregierung erwartet, dass die Kommunen (Stadt- und Landkreise) in diesem Zusammenhang, soweit erforderlich, auch die Vorgaben in ihren Satzungen anpassen werden und wird sich hierzu durch kommunalen Landesverbände berichten lassen.“

Diese Aussage macht deutlich, dass hier wohl mit den Mindeststandards ein Kompromiss ausgehandelt wurde, weil keine Seite die zusätzlichen Kosten für erhöhte Standards übernehmen wollte. Das Land sieht offenbar seinen Beitrag in der Aufstockung der 20 Mio. Euro im FAG als geleistet an. Die Kostenübersicht unter 2. macht aber deutlich, dass trotz dieser Aufstockung für Standarderhöhungen angesichts der verbleibenden finanziellen Unterdeckung kein Spielraum bleibt.

4. Über den Mindeststandard hinausgehende Qualitätsverbesserungen

In der GRDRs. 25/2010 wurde zu folgenden Punkten der Qualitätsanforderungen, die über den so definierten Mindeststandard hinausgehen, ausführlich Stellung genommen und soweit möglich die Kosten aufgezeigt:

1. Aufhebung der Einschränkung, dass Leistungen nur bis zur nächstgelegenen Schule erfolgen

2. Wegfall der finanziellen Begrenzung bei der Übernahme von Beförderungskosten für Sonderfahrten
3. Wegfall der Anforderung eines Attests für Begleitpersonen bzw. genereller Einsatz einer Begleitperson bei körper- und geistig behinderten (bzw. schwerstmehrfach behinderten) Kindern und Schülern
4. Begleitpersonen bzw. Einführung organisierter Transporte zu Förderschulen und Grundschulförderklassen
5. Zeitbegrenzung für die Dauer eines Transports auf 60 Minuten

Sollte sich der Gemeinderat zu einer Standarderhöhung im Rahmen der Beratungen zum Doppelhaushalt 2012/2013 entschließen, würde aus Sicht der Fachverwaltung der Punkt 3 beim Einsatz der Begleitpersonen die wirkungsvollsten Verbesserungen mit den in GRDs 25/2010, auf Seite 10 und 11 der Ausführlichen Begründung aufgezeigten **Varianten 2, 3 oder 4** bringen. Das amtsärztliche Attest kann wie aufgezeigt nicht generell entfallen. Es sind aber alternativ folgende Verbesserungen möglich:

Nr.	Beschreibung der Variante	Voraussichtliche Mehrkosten Euro
2	Einsatz von Begleitpersonen für alle Transporte von geistig-, körper- und schwerstmehrfach behinderten Kindern in Sonderschulen und -schulkindergärten	200.000
3	Einsatz von Begleitpersonen für alle Transporte zu Sonderschulkindergärten	155.000
4	Kombination beider Varianten 2 und 3	275.000

Die Mittel müssten zusätzlich bereitgestellt und anschließend eine Satzungsänderung vorgenommen werden.

5. Qualitätsmanagement

Ende 2010 und Anfang 2011 hat das Schulverwaltungsamt mit allen Sonderschulen, Sonderschulkindergärten und Fahrdiensten Gespräche im Rahmen des Qualitätsmanagements bei den besonderen Schülerverkehren geführt. Bei diesen Gesprächen wurden noch **weitergehende Qualitätsanforderungen** genannt, die jedoch nicht zu einer Satzungsänderung führen, sondern ggf. in der Leistungsbeschreibung der nächsten Ausschreibung (zum Schuljahr 2013/2014) berücksichtigt werden müssten. Diese Punkte mit der Stellungnahme der Fachverwaltung sind in der **Anlage 2** dargestellt. Welche Kosten dafür entstehen, kann nicht benannt werden, da diese sich erst durch die neue Ausschreibung ergeben.

6. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Im Rahmen der Beratungen zum Doppelhaushalt 2012/2013 sollte der Gemeinderat zunächst darüber entscheiden, ob die zurückgestellte

Entscheidung über die Satzungsänderung bezüglich der Schüler/innen, die eine Förderung nach dem Ausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder dem Sozialgesetzbuch III erhalten, durch Bereitstellung der 150.000 Euro finanziert werden kann.

Sollten weitere Standardverbesserungen (vgl. 4.) vorgesehen werden, wären diese und deren Finanzierung ebenfalls im Rahmen der Haushaltsberatungen 2012/2013 zu beschließen und ggf. eine notwendige Satzungsänderung vorzusehen.

Die Verwaltung würde dies im Frühjahr 2012 zusammen mit den übrigen in der GRDRs 25/2010 zurückgestellten Punkten der vorgesehenen Satzungsänderung (ohne finanzielle Auswirkungen) in einer Vorlage darstellen und erneut zur Beschlussfassung vorlegen. Die Satzungsänderung könnte dann zum Schuljahr 2012/2013 in Kraft treten.

Außerdem wird Kontakt mit dem Landkreistag gehalten, ob von dort möglicherweise eine Änderung der Mustersatzung vorgesehen ist, die hier auch Berücksichtigung finden müsste.

Beteiligte Stellen

Das Referat WFB hat von der Vorlage Kenntnis genommen. Haushalts- und stellenrelevante Beschlüsse können erst im Rahmen der Haushaltsplanberatungen 2012/2013 erfolgen.

Dr. Susanne Eisenmann
Bürgermeisterin

Anlage 1: Bericht über den Fortgang des Qualitätsmanagements

Anlage 2: Qualitätsanforderungen der Sonderschulen und
Sonderschulkindergärten

Bericht über den Fortgang des Qualitätsmanagements

Ende 2010 und Anfang 2011 hat das Schulverwaltungsamt mit allen Sonderschulen, Sonderschulkindergärten und Fahrdiensten Gespräche im Rahmen des Qualitätsmanagements bei den besonderen Schülerverkehren geführt. Bei diesen Gesprächen wurde noch eine Vielzahl von **weitergehenden Qualitätsanforderungen** genannt (vgl. Anlage 2).

Zu den wichtigsten genannten Punkten kann aus Sicht der Verwaltung folgendes gesagt werden:

- **Klimaanlage in allen Fahrzeugen**

Das Vorhandensein einer Klimaanlage in allen Fahrzeugen wird von den Sonderschulen und Sonderschulkindergärten seit Jahren immer wieder bemängelt und als dringend notwendig angesehen, insbesondere in der heißen Jahreszeit. In der Ausschreibung wurde bislang in Stuttgart keine Klimaanlage gefordert; ein Teil der eingesetzten (neueren) Fahrzeuge ist jedoch bereits mit Klimaanlage ausgestattet. Die Landkreise Esslingen, Ludwigsburg und Böblingen haben auf Anfrage mitgeteilt, dass sie keine Vorgaben zwecks Klimaanlage in der Ausschreibung haben, jedoch einige der neueren Fahrzeuge standardmäßig schon eine Klimaanlage haben.

Das Schulverwaltungsamt hatte 2009 in der Ausschreibung der Busse für die Beförderung von Schülern zu den Schulen für Geistigbehinderte und zu den Hallenbädern, Lehrschwimmbädern, Jugendverkehrsschulen und zu den Lernfahrten ebenfalls generell Klimaanlagen gefordert. Die Ausschreibung musste wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit aufgehoben werden. Die Angebote lagen im Preis nahezu doppelt so hoch wie zuvor. Die SSB hat inzwischen den Fuhrpark verbessert. Die zwischen dem Schulverwaltungsamt und der SSB abgeschlossenen Verträge beinhalten seit dem 1.1.2011 den Einsatz einer Klimaanlage ohne die eklatanten Preiserhöhungen.

Die Verwaltung wird aufgrund dieser Erfahrungen (unkalkulierbare Kostenexplosion) auch bei den anderen Fahrzeugen behutsam vorgehen und die Entwicklung in den Fuhrparks der beauftragten Unternehmen beobachten. Wenn die Fahrzeuge bis dahin noch nicht umfassend mit Klimaanlagen ausgestattet sind, wird in der **nächsten Ausschreibung** (ab 2013/2014) für einen angemessenen Teil der eingesetzten Fahrzeuge eine Klimaanlage als Mindestanforderung vorgegeben, damit zunächst besonders empfindliche Kinder in diesen Genuss kommen können. Es wird aber auch die Zahl der Fahrzeuge mit Klimaanlage als **besonderes Qualitätskriterium** abgefragt und bei der Vergabe berücksichtigt.

- **Vergütung des Fahrers extra und Km-Preis nur für Fahrzeug**

Von Seiten eines Fahrdienstes kam der Vorschlag, einen Kilometerpreis nur für das Fahrzeug zugrunde zu legen. Der von der Landeshauptstadt Stuttgart an die Fahrdienste gewährte Verrechnungssatz für Begleitperson (bis zu 13,39

Euro/Stunde laut Satzung) sollte auch für den Fahrer erfolgen. Noch besser wäre aus Sicht des Fahrdienstes ein fester, vom Kostenträger mit den Fahrdiensten verhandelter, vorgegebener Personalkostensatz, um die gerechte Bezahlung der Fahrdienstmitarbeiter zu sichern (Gefahr von Lohndumping; wer sich gesetzeskonform verhält und eine angemessene Vergütung bezahlt, läuft Gefahr, die Ausschreibung zu verlieren). Laut Auskunft des Fahrdienstes gibt es im Bereich des Schul- und Behindertenfahrdienstes keinen tariflichen Mindestlohn.

Da hier auch Personen aus dem BFD und ggf. auch FSJ eingesetzt werden können, sollte aus Sicht der Verwaltung der Fahrdienst weiter im Wege der Mischkalkulation die Vergütung für den Fahrer in den Km-Preis einkalkulieren. Sofern bis zur nächsten Ausschreibung die rechtlichen Gegebenheiten vorhanden sind, kann für fest angestellte Fahrer ein Mindestlohn in Höhe dessen (z. Zt. im Gespräch 8,50 Euro/Std.) gefordert werden.

- **Transferzeit pro Anfahrtspunkt von durchschnittlich 3 Minuten**
- **Stand/Wartezeit an der/dem Schule/Kiga**

Die Touren werden gemäß dem Routenplanungsprogramm „Map & Guide“ geprüft. Die Kosten werden höchstens in Höhe der sich aus dieser Berechnungsweise ergebenden Entfernung bzw. Zeiten erstattet. Darüber hinausgehende Kosten für Wartezeiten je Kind werden laut der bestehenden Ausschreibung nicht erstattet.

Bemängelt wird hier seit langer Zeit von allen Vertretern, dass für das Einsteigen, Anschlallen, Tür- und Angelgespräche zwischen Eltern, Fahrer/Begleitperson und der/dem Sonderschule/Sonder-schulkindergarten keine Zeit zur Anrechnung kommt. Die Ermittlung der Fahrzeiten nach dem elektronischen Berechnungssystem „Map & Guide“ ist somit nicht realistisch und berücksichtigt die Stuttgarter Verkehrssituation während der Berufsverkehrszeiten nicht. Diese Differenzen (laut einem Fahrdienst bis zu 45%) zwischen „Map & Guide“ und der tatsächlichen benötigten Zeit gehen zu Lasten der Fahrdienste und werden in den Abrechnungen nicht berücksichtigt. Aufgrund von Behinderungen (z. B. autistisches Kind) oder aufgrund des Alters (Sonderschulkindergarten) ist es nicht möglich, dass Kinder vor dem Haus warten. Es wird deshalb eine tatsächliche, realistische Abrechnung gefordert oder es müsste ein prozentualer, pauschaler Zeitaufschlag (3 Minuten) auf die „Map & Guide“-Zeit je Tour erfolgen, um realistische Zeiten abzubilden.

Das Schulverwaltungsamt hat bereits mehrfach daraufhin gewiesen, dass die Transferzeiten im Wege der Mischkalkulation zu berücksichtigen sind. Die geforderte Berechnungsweise erwartet von den Unternehmen, all die vorgebrachten Gesichtspunkte einschließlich der Transferzeiten in die Kalkulation des Km-Preises mit einzubeziehen. Dies sollte nach Ansicht der Verwaltung so beibehalten werden. Auf diesen Umstand wird in der Leistungsbeschreibung der **nächsten Ausschreibung** nochmals gesondert hingewiesen. Diese einkalkulierten Zeiten werden als **besonderes Qualitätskriterium** beim Angebot künftig gesondert abgefragt. So kann bei der Auswahl sichergestellt werden, dass Anbieter, die hier zu wenig Zeit einkalkulieren, herausgefiltert werden können.

- **Klausel für steigende Benzinpreise in der Ausschreibung**

Nach den Vorgaben der geltenden Ausschreibung handelt es sich bei den gebotenen Preisen um Festpreise. Etwaige Lohn- und sonstige Preisänderungen nach Angebotsabgabe berechtigen nicht zu Nachforderungen. Dies gilt für die gesamte Laufzeit der Ausschreibung. Einer der Fahrdienste hat darauf hingewiesen, dass die Benzinpreise derzeit nicht mehr kalkulierbar sind. Da der Auftrag drei Jahre laufe, müsse eine Regelung gefunden werden, bei der die schwankenden Benzinpreise nicht alleine zu Lasten des Fahrdienstes gehen.

Da die meisten Anbieter mit den Vorgaben klarkommen, sollte in die Kalkulationsfreiheit der Anbieter nach Ansicht der Verwaltung nicht eingegriffen werden. Die Preiskalkulation gehört zum unternehmerischen Risiko.

Die hier aufgeführten Änderungen in den Qualitätsanforderungen sind nur ausschreibungsrelevant. Eine Änderung der Satzung ist dafür nicht erforderlich. Die finanziellen Auswirkungen ergeben sich erst über die nächste Ausschreibung. Es muss aber ab Schuljahr 2013/2014 mit erhöhten Kosten gerechnet werden.

Hinweis:

Diese Änderungen in den Qualitätsanforderungen müssen im Rahmen der Gleichbehandlung, sobald die Grundlagen dafür vorliegen (voraussichtlich ab 2013), parallel zur städtischen Ausschreibung auch auf die Privatschulen analog angewandt werden.

zum Seitenanfang