

Kreistagsdrucksache Nr. 093/14

AZ. 43/208

Tagesordnungspunkt

Schülerbeförderung: Weiterentwicklung der Satzung über die Erstattung der notwendigen Schülerbeförderungskosten

Zur Beratung im

Verwaltungs- und Technischer Ausschuss (nicht öffentlich) Vorberatung am 06.11.2014

Kreistag (öffentlich) Beschluss am 10.12.2014

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, die notwendigen weiteren Schritte einzuleiten, um die unter Ziffer 2. c) dargestellte Variante zum Schuljahreswechsel 2015/16 umzusetzen.

Sachverhalt:

1. Ausgangslage, Wandel der Schullandschaft im Landkreis Tübingen

In der letzten Kreistagsperiode wurde die Verwaltung beauftragt, Vorschläge vorzulegen, wie die Satzung über die Erstattung notwendiger Schülerbeförderungskosten (SBKS) weiterentwickelt werden kann. Beflügelt wurde dieser Wunsch durch die (einmalige) Aufstockung der FAG-Mittel für Schülerbeförderung im Jahr 2012 durch das Land, die das Defizit in der Schülerbeförderung verminderte. Insbesondere sollte eine Staffelung der Eigenanteile nach sozialen Kriterien untersucht und bewertet werden. In der derzeit gültigen Fassung sind die Eigenanteile nach Schularten gestaffelt, wobei der Eigenanteil beim Preis der Schülermonatskarte für eine naldo-Wabe abzüglich 2,50 EUR liegt. Auf KT-DS 111/12 und auf KT-DS 111/12/1 wird verwiesen.

Der Wandel der Schullandschaft vollzieht sich derzeit tiefgreifend und schneller als von der Verwaltung erwartet: Zwischenzeitlich gibt es im Landkreis Tübingen keine öffentlichen Hauptschulen mehr und nur noch wenige Werkrealschulen (dargestellt in KT-DS 024/14). Dafür sind im Landkreis Tübingen im Schuljahr 2014/15 insgesamt 9 Gemeinschaftsschulen (3 Stadt Tübingen, Kirchentellinsfurt, Ofterdingen, Rangendingen-Hirrlingen, Rottenburg (Privatschule), Ergenzingen und Altingen) eingerichtet. Die Zukunft der verbliebenen Werkrealschulen in Gomaringen, Mössingen und Rottenburg ist offen. Alle anderen Werkrealschulen werden in absehbarer Zeit geschlossen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit einer Differenzierung der Eigenanteile nach Schularten, da das in der Vergangenheit bestandene Modell der Einteilung in Pflichtschule (Hauptschule) und weiterführende Schule (Realschule, Gymnasium) so nicht mehr besteht.

2. Lösungsansätze

Aus dieser Ausgangslage lassen sich mehrere Lösungsansätze ableiten:

a) Generelle Absenkung der Eigenanteile

Die Eigenanteile sind im Landkreis Tübingen (wie auch in den anderen naldo-Landkreisen) an die Preisstufe 1 der naldo-Schülermonatskarte gekoppelt. Insbesondere aufgrund der Kürzung der Ausgleichleistungen für Schülerbeförderung nach § 45a PBefG um 4%/8%/12% musste deren Preis in den vergangenen Jahren über der allgemeinen Teuerungsrate erhöht werden (vgl. KT-DS 094/14), was sich entsprechend in der Erhöhung der Eigenanteile widerspiegelt. Aktuell führt die mit dem demografischen Wandel verbundene Prognose des Rückgangs von Fahr Schülerzahlen dazu, dass für den naldo-Tarif weiterhin mit überproportionalen Steigerungen beim Preis der Schülermonatskarte zu rechnen ist (vgl. KT-DS 046/14).

Im Kreistag wurde die Belastung für Eltern und Schüler aufgrund der Höhe der Eigenanteile als zu hoch angesehen. Im naldo-Vergleich haben die Schüler im Landkreis Tübingen mit aktuell 36,60 EUR (2,50 EUR unter Preisstufe 1) nach dem Zollernalbkreis den zweitniedrigsten Eigenanteil zu bezahlen. In den Landkreisen Reutlingen und Sigmaringen beträgt der Eigenanteil naldo-Preisstufe 1. Im landesweiten Vergleich liegt der Landkreis Tübingen im baden-württembergischen Mittelfeld. Inhaber der KreisbonusCard (Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Wohngeldempfänger, Empfänger des Kinderzuschlages) bezahlen wegen dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) für notwendige Schülermonatskarten nur eine Eigenbeteiligung von 5 EUR. Als weitere sozial- und familienpolitische Komponente besteht in der SBKS die „3. Kind-Regelung“, nach der für maximal zwei Kinder einer Familie ein Eigenanteil zu entrichten ist.

Eine Möglichkeit, die Belastung der Eltern und Schüler zu verringern, liegt in der generellen Absenkung des Eigenanteils, indem der heutige Abstandsbetrag zur naldo PS1 geändert (d.h. über 2,50 EUR hinaus erhöht) wird. Der Zollernalbkreis ging diesen Weg, indem er bei der letzten Tarifanpassung des naldo den Eigenanteil konstant hielt und seinen Abstandsbetrag zur naldo-Preisstufe 1 mit 6,60 EUR (für alle Schularten ab Klasse 5) festschrieb.

Für den Landkreis Tübingen kann bei dem Ansatz mit folgenden Werten gerechnet werden.

Erhöhung des Abstandsbetrages zur naldo-Preisstufe 1	Abgeschätzte Kosten
um 1 EUR	80 TEUR
um den aktuellen Eigenanteil (36,60 EUR) zum Tarifwechsel am 01.01.2015 konstant zu halten	120 TEUR
um den Eigenanteil auf das Niveau des Zollernalbkreises abzusenken	mind.*) 328 TEUR
um den Eigenanteil auf die Höhe der Eigenbeteiligung abzusenken ohne die Bundeszuschüsse beim Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) zu gefährden (Leitbild: kostenlose Schülerbeförderung)	mind.*) 2.400 TEUR

*) Anmerkung: Durch die Absenkung des Eigenanteils unter die naldo-Preisstufen 11 (Stadttarif Tübingen) und 13 (Stadttarif Mössingen) werden weitere Schüler eigenanteilsberechtig, die in der Berechnung nicht berücksichtigt sind.

Das Modell ist schnell und einfach umsetzbar und alle eigenanteilspflichtigen Schüler profitieren davon gleichermaßen. Da bei diesem Modell nur eine sehr begrenzte verkehrspolitische Wirkung und keine soziale Staffelung vorhanden ist, wird es von der Verwaltung nicht empfohlen.

b) Sozialstaffelung der Eigenanteile, Antrag von Bündnis 90/Die Grünen

Im Antrag der Kreistagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 02.07.2012 wurde ein einkommensabhängiges Eigenanteilsmodell mit vollem Eigenanteil, halbem Eigenanteil und Befreiung vom Eigenanteil vorgeschlagen. Die Verwaltung ist beauftragt, dies weiter zu konkretisieren.

Die komplette Befreiung vom Eigenanteil ist ohne eine Gefährdung der BuT-Gelder aus bundesrechtlichen Gründen nicht möglich, BuT-Empfänger (Inhaber der KreisbonusCard) müssen eine Eigenbeteiligung in Höhe von 5 EUR bezahlen (vgl. KT-DS 100/13). Die Verwaltung sieht aber auch mit dieser bestehenden Regelung das Kernanliegen dieses Teils des Antrags von Bündnis 90/Die Grünen als umgesetzt an.

Eine Differenzierung der Eigenanteile nach Einkommen wird nach Kenntnis der Verwaltung in keinem anderen Landkreis in der Bundesrepublik praktiziert. Einkommensabhängig werden hingegen mancherorts Kindergartengebühren und im Landkreis Tübingen die Kostenbeiträge zur öffentlich geförderten Kindertagespflege erhoben. Diese Modelle unterscheiden sich vom Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen in folgenden Punkten:

- Die Anzahl der Einkommensgruppen und damit die soziale Ausdifferenzierung ist größer.
- Der Beitrag der höchsten Einkommensgruppe kann in der Kinderbetreuung viel höher angesetzt werden (mehrere 100 EUR), als dies in der Schülerbeförderung möglich ist.
- Damit lässt sich die Spanne zwischen dem Beitrag der niedrigsten und der höchsten Gruppe nach sozialen Kriterien gestalten (beispielsweise 210 EUR bei Kindertageseinrichtungen der Stadt Tübingen im Gegensatz zu ca. 19 EUR in der Schülerbeförderung).
- Und damit entsprechen die Sprünge zwischen den Einkommensgruppen ungefähr dem maximal möglichen Eigenanteil in der Schülerbeförderung bzw. übertreffen diesen.

Während einkommensabhängige Beiträge im Bereich der Kinderbetreuung aus diesen Gründen eine soziale Wirkung entfalten, ist diese bei Schülerbeförderung sehr begrenzt, erfordert aber in jedem Fall einen nennenswerten zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Wenn man trotz des relativ geringen Effekts eine Sozialstaffelung für die Eigenanteile der Schülerbeförderung einführen wollte, müssten folgende Fragen geklärt werden:

1. Bei welcher Einkommensgrenze liegt der Übergang vom halben zum ganzen Eigenanteil?

Für das monatliche Nettoeinkommen der einzelnen Haushalte gibt es keine Zahlen der einzelnen Landkreise, wohl aber Landeszahlen. Demnach lag 2012 in 63,8 % aller Mehrpersonenhaushalte das monatliche Einkommen bei über 2.600 Euro, bei 36,2 % darunter. Legt man zusätzlich die monatlichen Bruttolöhne je Arbeitnehmer zugrunde, für die Landkreiszahlen vorliegen, so sind diese im Landkreis Tübingen mit durchschnittlich 28.626 Euro vergleichsweise niedrig (Landesdurchschnitt 2011: 31.665 Euro). Andererseits hat unser Landkreis eine geringere durchschnittliche Haushaltsgröße (2,1) als das Land (2,2), so dass sich das Haushaltsnettoeinkommen auf etwas weniger Personen verteilt. Daher ist anzunehmen, dass das monatliche Haushaltsnettoeinkommen im Landkreis Tübingen nur leicht unter dem Landesdurchschnitt liegt, so dass ungefähr 1/3 der Haushalte über ein monatliches Nettoeinkommen von unter 2.500 Euro verfügen dürfte. Dies entspricht einem Jahreseinkommen von 30.000 Euro, was der Verwaltung als „Grenzwert“ angemessen erscheint.

2. Wie ist das maßgebliche Haushaltseinkommen nachzuweisen?

Eine genauere Prüfung von Einkommensnachweisen ist bekanntlich sehr zeit- und personalintensiv. Entsprechende Erfahrungen der Vergangenheit zur früheren 8%-Regelung liegen vor. Das zusätzlich einzusetzende Personal würde das Defizit in der Schülerbeförderung unverhältnismäßig erhöhen. Nach Auffassung der Verwaltung kann der Nachweis daher nur möglichst einfach über das zu versteuernde Einkommen im jeweiligen Einkommenssteuerbescheid geführt werden. Dadurch werden zwangsläufig Unschärfen durch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. Abschreibungsmöglichkeiten, Verrechnung mit negativen Einkünften), besonders bei Selbständigen in Kauf genommen. Dieses Nachweisverfahren verursacht aber einen deutlich geringeren personellen Mehraufwand, den die Verwaltung mit einer Stelle veranschlagt.

Einhergehend mit der Ermäßigung des Eigenanteils nach Einkommen wäre die Differenzierung des Eigenanteils nach Schularten abzuschaffen. Um hier Härtefälle (überproportionale Steigerungen) zu vermeiden empfiehlt die Verwaltung, Schülern, die heute vom ermäßigten Eigenanteil profitieren, Vertrauensschutz zuzugestehen, indem der neue einkommensabhängige halbe Eigenanteil nur für die jeweils neuen 5. Klässler der Schulen dieser Schularten ab einem bestimmten Schuljahr angewandt wird. Alternativ, in der Abwicklung etwas komplizierter, wäre aber auch eine schrittweise Umstellung denkbar.

Die Verwaltung rechnet mit Kosten in Höhe von ca. 391 TEUR für die Entlastung bei Schülern und Eltern. Hinzu kommen Personalkosten in Höhe von ca. 50 TEUR bei dieser vereinfachten Lösung.

Die Kosten können gesenkt werden, wenn eine niedrigere Einkommensgrenze angesetzt wird. Allerdings verringert sich dann der angestrebte sozialpolitische Effekt. Der verkehrspolitische Effekt ist als gering einzustufen und vergleichbar mit einer generellen Absenkung der Eigenanteile wie unter a) beschrieben. Bei der Umsetzung dieses Modells wäre zunächst die Verwaltung mit der notwendigen Stelle auszustatten.

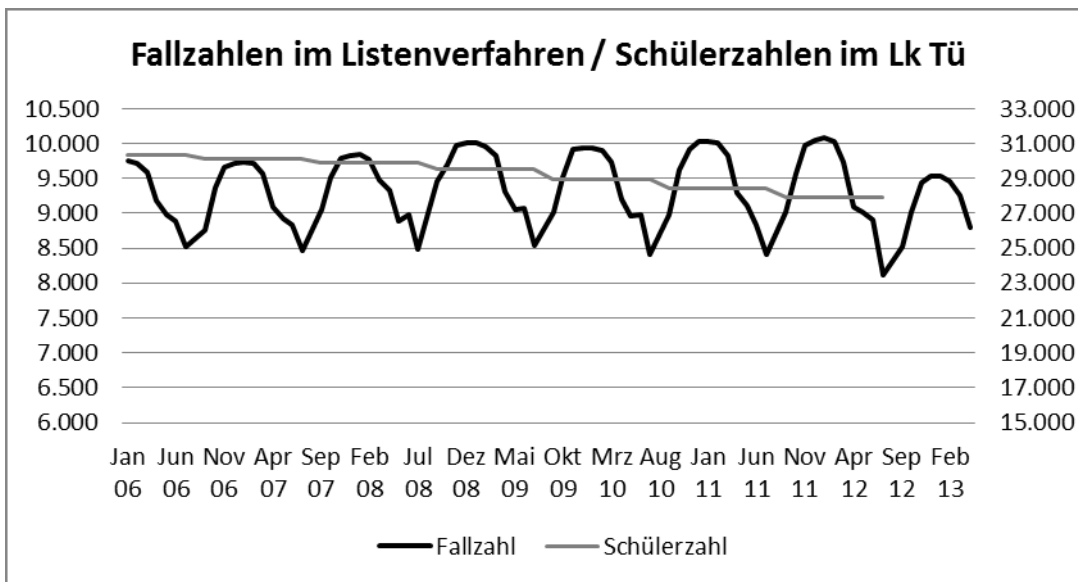
Da keine gesicherten Einkommensdaten für den Landkreis Tübingen zur Verfügung stehen, empfiehlt die Verwaltung weiterhin, den angesetzten Grenzwert nach einer Grundsatzentscheidung für dieses Modell durch eine externe fachkundige Stelle überprüfen und kalibrieren zu lassen. Dafür fallen einmalig weitere Kosten zwischen 10 und 50 TEUR (bei Datenerhebung z.B. mittels Telefoninterviews) an.

Aufgrund der hohen Kosten und des relativ geringen sozialpolitischen Effekts kann dieses Modell insgesamt gesehen nicht zur Umsetzung empfohlen werden.

c) Erhöhte Kundenbindung durch entsprechende Eigenanteile

Der Schülerverkehr ist in der Fläche nach wie vor auch im Landkreis Tübingen das Rückgrat des ÖPNV. Nur auf dieser Grundlage lassen sich die Angebotsverbesserungen durchsetzen, die einen attraktiven ÖPNV ermöglichen. Hier kommt der SBKS eine zentrale Funktion zu: Ziel ist eine möglichst starke ganzjährige Kundenbindung durch Zeitkarten um die Verkaufszahlen von Schülerzeitkarten trotz demografischem Wandel zu stabilisieren, was mit entsprechenden Regelungen in der SBKS gefördert werden kann und was in Folge preisdämpfend in diesem wichtigen Fahrkartensegment wirkt.

Der nachfolgenden Grafik können die langjährigen Schüler- und Verkaufszahlen im Schülerlistenverfahren entnommen werden. In der dunklen Kurve („Fallzahl“ / linke Skala) sind die Stückzahlen der über das Schülerlistenverfahren monatlich ausgegebenen Fahrkarten abgebildet. In der hellen Kurve („Schülerzahl“ / rechte Skala) sind die Schülerzahlen im Landkreis Tübingen dargestellt. Die Zahlen für den Ferienmonat August (keine Fahrkartenausgabe, als Null) sind nicht dargestellt.



Die Grafik zeigt deutlich den regelmäßigen Einbruch der Verkaufszahlen zum Schuljahresende (Monat Juli) hin. Am effektivsten könnte mit einem Schülerabo gegengesteuert werden. Erfolgreiches Beispiel hierfür ist das MAXX-Ticket des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN). Das MAXX-Ticket ist eine verbundweit gültige Jahreskarte auf dem Niveau der Preisstufe 1. Mit dem MAXX-Ticket konnte im baden-württembergischen Teil des VRN die Marktdurchdringung im Ausbildungsverkehr von ca. 30% auf 50% gesteigert werden. Die Verwaltung hält die Einführung eines derartigen Tarifangebots im naldo grundsätzlich für erstrebenswert. Wegen der momentan noch unklaren Lage im Land bzgl. der Nachfolgeregelungen zum Ausgleich nach § 45a PBefG hält sie ein Schülerabo jedoch vorläufig nicht für umsetzbar, da die Verkehrsunternehmen ansonsten einem aus deren Sicht unkalkulierbaren Risiko ausgesetzt wären.

Alternativ könnte auch mit Regelungen in der SBKS wie im Zollernalbkreis die Kundenbindung gestärkt werden: Dort übernimmt der Landkreis den Juli-Eigenanteil komplett, wenn zuvor ununterbrochen alle anderen 10 Schülermonatskarten bezogen wurden. Zusammen mit der „Augustregelung“ (Septemberkarte gilt auch für den Ferienmonat August) konnte der Anteil der Ganzjahresfahrer im Zollernalbkreis auf weit über 90 % gesteigert werden. Die Verwaltung erwartet einen ähnlichen Effekt auch im Landkreis Tübingen.

Das Modell ist schnell und einfach umsetzbar und alle ganzjährig fahrenden Schüler profitieren davon gleichermaßen. Eine soziale Staffelung besteht nicht, in diesem Punkt ist es ver-

gleichbar mit einer generellen Absenkung des Eigenanteils wie unter a) beschrieben. Einhergehend mit diesem Modell würde auch die Differenzierung des Eigenanteils nach Schularten wie unter Ziffer 2. b) beschrieben aufgegeben werden. Die verkehrspolitische Wirkung ist im Gegensatz zu den beiden anderen Modellen als hoch einzuschätzen.

Die Kosten belaufen sich auf ca. 160 TEUR. Anstatt einer kompletten Kostenübernahme für den Juli-Eigenanteil nach Bezug aller 10 vorhergehenden Fahrkarten ist auch eine anteilige Kostenübernahme – mit vergleichbarem verkehrlichen Effekt – denkbar. Dann reduzieren sich die Kosten für den Landkreis entsprechend.

Aus Sicht der Verwaltung kann am ehesten dieses Modell zur Umsetzung empfohlen werden, da es zwar keine grundlegenden sozialpolitischen, aber eindeutig verkehrspolitischen Effekte auslöst und zudem eine generelle Entlastung der Familien darstellt. Die Kombination mit einer gleichzeitigen Absenkung des Eigenanteils ist denkbar.

3. Zusammenfassung

In nachfolgender Tabelle sind die im Text abgehandelten Argumente nochmals als Übersicht gegenübergestellt:

	A N S A T Z		
	a) Absenkung *)	b) Sozialstaffelung	c) Kundenbindung
Umsetzbarkeit	schnell und einfach	zur Umsetzungen wird vertiefende Studie empfohlen	schnell und einfach
Handhabbarkeit im täglichen Betrieb	analog status quo	aufwändig (zusätzliches Personal)	analog status quo
Sozialpolitische Wirkung	gering und undifferenziert	in gewissem Rahmen vorhanden und differenziert	gering und undifferenziert
Verkehrliche Wirkung	kaum	kaum	hoch
Finanzielle Wirkung	ca. 120 TEUR	ca. 441 TEUR	ca. 160 TEUR

*) aktueller Eigenanteil wird zum Tarifwechsel 01.01.15 konstant gehalten

Finanzielle Auswirkungen:

Bei der Umsetzung der unter Ziffer 2. c) dargestellten Variante fallen bei den HHStellen

- 1.2900.1621 Eigenanteile von Gemeinden,
- 1.2900.1680 Eigenanteile von Privatschulen,
- 1.2900.1682 Eigenanteile – Listenverfahren,
- 1.2900.1690 Verrechnung – Eigenanteile Kreisschulen

Wenigereinnahmen in Höhe von ca. 160 TEUR an, beginnend ab dem Haushaltsjahr 2016 (Umsetzungszeitpunkt Schuljahr 2015/16).