

Kreistagsdrucksache Nr. 078/16

AZ. 43/208

Tagesordnungspunkt

Schülerbeförderung: Aktuelle Situation und Tarifierung

Bericht

Verwaltungs- und Technischer Ausschuss (öffentlich) am 05.10.2016

1. Klage gegen den Landkreis in Sachen Schülerbeförderungskostenerstattung

Wie bereits mehrfach mündlich berichtet, wurde gegen den Landkreis Tübingen - stellvertretend für die baden-württembergischen Landkreise – von einem Schüler aus Rottenburg a. N. und seinen Eltern Klage vor dem Verwaltungsgericht Sigmaringen erhoben mit dem Ziel, Kostenfreiheit für die Schülerbeförderung zu erreichen. Nachdem der Landkreis am 13.04.2016 seine Klageerwiderung eingereicht hat, haben die Kläger nach zweimaliger Fristverlängerung am 01.08.2016 hierzu Stellung genommen. Dem Landkreis wurde eine Erwiderrungsfrist bis 09.09.2016 eingeräumt. Inzwischen wurde dem Landkreis die wegen Urlaubs seiner Rechtsanwältin beantragte Fristverlängerung bis 18.10.2016 bewilligt. Das Verwaltungsgericht Sigmaringen beabsichtigt derzeit, die bislang aufgeworfenen Zulässigkeitsfragen - einschließlich des richtigen Klagegegners - innerhalb der zweiten Jahreshälfte 2016 intern vorzubereiten und anschließend etwaige Hinweise zu erteilen. Mit einer Entscheidung noch in diesem Jahr ist daher nicht zu rechnen.

Ein vollumfänglicher Erfolg der Klage gegen den Landkreis Tübingen würde hier zu Einnahmehausfällen in der Schülerbeförderung von knapp 3 Mio € führen und hätte landesweit Präzedenzwirkung, da in allen Landkreisen vergleichbare Satzungsregelungen bestehen. In diesem Fall sähe die Verwaltung auch das Land in der Pflicht, die Ausgleichsmittel nach § 18 FAG aufzustocken. Daher hat die Verwaltung das Land über das Verfahren unterrichtet.

2. Beförderungskosten für einkommensschwache Haushalte bei Nichterreichen der Mindestentfernung

Bei einem Nichterreichen der Mindestentfernung von 3 km werden grundsätzlich keine Schülerbeförderungskosten auf Grundlage der SBKS erstattet. Obwohl es keine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Mindestentfernung gibt, wird aus Gleichbehandlungsgründen dieser Wert auch im Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) zugrunde gelegt. Allerdings wird beim BuT eine Einzelfallprüfung durchgeführt und die Mindestentfernung kann bei besonderen Umständen unterschritten werden.

Im Kreistag wurde kritisiert, dass vor allem in der Stadt Tübingen viele sozial schwache Schüler, die nicht die Mindestentfernung erreichen, keine Schülermonatskarten erstattet bekommen (auf KT-DS 004/15/2 wird verwiesen). Die Verwaltung hat daraufhin zugesagt, hier bei der Einzelfallprüfung einen großzügigeren Maßstab anzulegen und über die eingegangenen Anträge zu berichten: Im ersten Halbjahr 2016 wurden für 40 Schüler entsprechende Anträge gestellt, davon 32 für Schüler, die BuT-Leistungen aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten. Vier der Anträge konnten positiv beschieden werden, bei den anderen wurden keine besonderen Gründe vorgebracht. Aus den Erfahrungen mit diesen Fällen heraus sollen von der Verwaltung künftig besondere Gründe intensiver abgefragt und berücksichtigt werden.

Zwischenzeitlich hat die Stadt Tübingen (Beschluss des Gemeinderates vom 04.07.2016) ein spezielles eigenes Angebot für Inhaber der KreisbonusCard unter 21 Jahren eingeführt: So wie die Stadt bereits seit 2015 auf 5,00 € vergünstigte und von ihr finanzierte Tricky Tickets ausgibt, werden nun auch Schülermonatskarten des Stadttarifes Tübingen für 10,00 € angeboten. Die Stadt übernimmt die entsprechenden Einnahmeausfälle. Die Landkreisverwaltung geht davon aus, dass die Stadt sich mit diesem Angebot an Schüler wendet, deren Schulweg unter 3 km beträgt. Der Landkreis wird im BuT auch weiterhin den Schülern, die die Mindestentfernung überschreiten und die reguläre Schülermonatskarten bzw. das Schülerabo des Stadttarifes Tübingen nutzen die Differenz zum regulären Tarif (abzüglich 5 € Eigenbeteiligung) erstatten.

3. Tarifierfassung des naldo und Entwicklung des Eigenanteils

Der Verkehrsverbund naldo hat eine durchschnittliche allgemeine Tarifierhöhung ab 1. Januar 2017 um 1,0% (Vorjahr: 2,5%) beschlossen, die – im Gegensatz zu den Vorjahren – der rechnerisch notwendigen Tarifierfassung entspricht. Es handelt sich um die niedrigste Tarifierfassung in der Geschichte des Verkehrsverbundes naldo, denn diesmal konnten gestiegene Personalkosten durch die stark gefallen Treibstoffpreise zum großen Teil kompensiert werden.

Der Preis für eine Schülermonatskarte in Preisstufe 1 steigt von 42,10 € auf 43,30 €. Damit erhöht sich der Eigenanteil gemäß der Satzung über die Erstattung der notwendigen Kosten der Schülerbeförderung (SBKS) auf 40,80 €. Der ermäßigte Eigenanteil für Klassen mit Vertrauensschutz (ab Klasse 7 für Haupt-/Werkrealschulen bis Klasse 9, Förderschulen und Sonderschulen) beträgt 18,00 €.

	2016	2017	Steigerung
naldo-Tarif 1 Wabe (PS 1)	42,10 €	43,30 €	+ 2,9 %
Eigenanteil (= PS 1 ./ 2,50 €)	39,60 €	40,80 €	+ 3,0 %

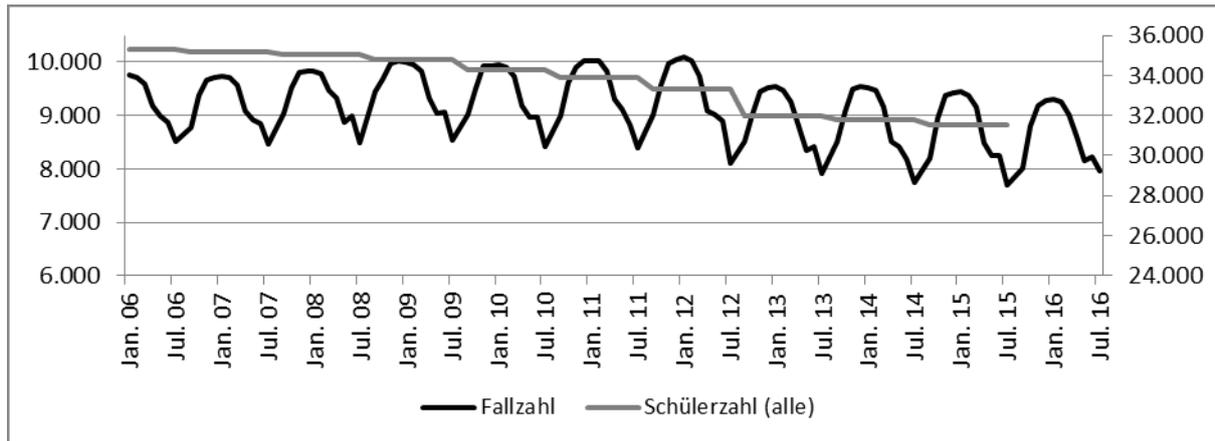
Wie schon in den Vorjahren fällt aus Sicht des einzelnen Kunden die nominale Erhöhung des **Preises** der Schülermonatskarte Preisstufe 1 mit 2,9 % - und damit verbunden die Erhöhung des Eigenanteils mit 3,0% - höher aus als der allgemeine Tarifierfassungssatz. Trotzdem erwarten die Verkehrsunternehmen aufgrund sinkender Verkaufszahlen im Schülerverkehr nur um 0,6 % höhere **Einnahmen** (= Produkt aus Stückzahl und Preis). Im Gegensatz zu den Vorjahren werden die im Schülerzeitkartenbereich nicht erwirtschafteten Einnahmen diesmal durch eine stärkere Anpassung bei den anderen Zeitkarten kompensiert. Die **Ausgaben** der Verkehrsunternehmen im Schülerverkehr andererseits lassen sich ohne strukturelle Maßnahmen (insbesondere die Anpassung von Schulzeiten für eine Optimierung der Beförderungskapazitäten, die Lenkung von Schülerströmen im Rahmen der regionalen Schulentwicklung), die nur sehr schwer durchsetzbar sind, nicht absenken.

4. Wirkung bereits getroffener Maßnahmen (Juli-Regelung, Familienbonus)

Um die Verkaufszahlen von Schülermonatskarten zu stabilisieren und die Kunden zu entlasten hat der Kreistag zum Schuljahr 2015/16 die „**Juli-Regelung**“ eingeführt: Danach übernimmt der Landkreis den Juli-Eigenanteil, wenn zuvor alle anderen Schülermonatskarten bezogen wurden. Durch die Juli-Regelung wurden **Ganzjahresfahrer** mit regulärem Eigenanteil trotz dessen Erhöhung **entlastet**. Sie bezahlen auch im Schuljahr 2016/17 weniger Eigenanteil als im Basisschuljahr 2014/15.

Schuljahr	Summe Eigenanteile von Ganzjahresfahrern
2014/15	413,10 €
2015/16	390,00 €
2016/17	403,20 €

Ebenso wurde die verkehrspolitische Zielsetzung der Juli-Regelung erreicht. Die nachfolgende Grafik zeigt die langjährige Entwicklung einerseits des Verkaufs von Schülermonatskarten im Listenverfahren (linke Achse, zackige Kurve), andererseits die Schülerzahlen aller öffentlichen und privaten allgemeinbildenden und beruflichen Schulen im Landkreis Tübingen (rechte Achse, graue Kurve, anderer Maßstab!).



Insgesamt sanken die Schülerzahlen im Berichtszeitraum kontinuierlich von ca. 35.000 auf ca. 31.000. Deutlich erkennbar ist der doppelte Abiturjahrgang 2012. Analog hierzu sanken auch die Fahrkartenverkäufe im Listenverfahren, allerdings weniger stark als die Schülerzahlen, so dass sich die Quote der Fahrschüler insgesamt erhöht hat.

Mit der Juliregelung sollte nun der Absatz im schwächsten Monat Juli und die Motivation zum ganzjährigen Bezug von Schülermonatskarten gestärkt werden. Trotz insgesamt gesunkener Verkaufszahlen im Schuljahr 15/16 infolge gesunkener Schülerzahlen wurden im Juli 2016 absolut mehr Schülermonatskarten (7.965) als im Juli 2015 ausgegeben (7.690), so dass auch die Anzahl der Ganzjahresfahrer gesteigert wurde.

Für das Haushaltsjahr 2016 wurden aufgrund der Juli-Regelung Einnahmeausfälle in Höhe von 232 T€ prognostiziert (vgl. KT-DS 004/15), tatsächlich realisiert werden Einnahmeausfälle in Höhe von 230 T€.

Der **Familienbonus** wurde noch nicht im erwarteten Umfang genutzt (1 T€ anstatt prognostiziert 8 T€). Die Verwaltung führt dies v.a. darauf zurück, dass die Regelung bei den Betroffenen noch nicht angekommen ist, zumal hier Schüler unterstützt werden, die bislang keinerlei Kostenerstattungsanspruch hatten und mit dem entsprechenden Antrag komplettes Neuland betreten. Es ist davon auszugehen, dass die Nutzung des Familienbonus in den nächsten Jahren, auch aufgrund kontinuierlicher Information der Schulträger und Eltern durch die Verwaltung, ansteigen wird.

5. Haushalt / Ausblick

Die Haushaltsituation in der Schülerbeförderung im Landkreis Tübingen war in den letzten beiden Jahren im Vergleich zu anderen Landkreisen entspannt, sie wies kurzfristig sogar einen Überschuss auf. In nachfolgender Tabelle sind die Rechnungsergebnisse des Unterabschnitts 1.2900 „Schülerbeförderung“ der Jahre 2009 bis 2015 sowie die Planzahlen 2016 dargestellt:

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (Plan)
- 418.541 €	- 377.896 €	- 382.126 €	- 42.239 €	- 267.506 €	+ 208.616 €	+ 66.505 €	- 224.310 €

Ab dem Jahr 2016 greift die Juliregelung (mit entsprechenden Einnahmeausfällen). Ferner müssen aufgrund der Vorgaben des NHKR künftig die Kosten für die Fahrten im inneren Schulbetrieb der kreiseigenen Schulen in der Schülerbeförderung und nicht mehr bei den einzelnen Schulen verbucht werden. Beide Faktoren werden – weiterhin günstige Tourenkosten unterstellt – wieder zu einem Defizit in der Schülerbeförderung führen.

Die in der Vergangenheit wiederholt angesprochenen Prognoseunsicherheiten, die durch den derzeitigen massiven Umbruch in der Schullandschaft (insbesondere durch die Schließung von Werkrealschulen sowie Einrichtung von Gemeinschaftsschulen), die freie Schulpflicht nach der 4. Klasse sowie neue Beförderungsnotwendigkeiten aufgrund inklusiver Beschulung entstehen, haben sich im Landkreis Tübingen abgeschwächt, da der Wandel der Schullandschaft hier vergleichsweise weit vorangeschritten ist. Allerdings gab und gibt es auch Entwicklungen, die nicht vorhersehbar waren und die Schülerbeförderung beeinflussen haben, insbesondere die Flüchtlingsthematik. Die gegenwärtig größte Unsicherheit im Bereich der Schülerbeförderung besteht im Ausgang der Klage gegen den Landkreis.

Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung Überlegungen angestellt, wie mit dem beschriebenen Risiko die Schülerbeförderungskostenerstattung im Landkreis Tübingen adäquat weiterentwickelt werden kann:

- 1) Um den erneuten, im Vergleich zur allgemeinen Tarifierhöhung überproportionalen Anstieg des Eigenanteils zu begrenzen und um den in den Jahren 2014 und 2015 erzielten Überschuss in der Schülerbeförderung (insgesamt ca. 275.000 €) zu kompensieren empfiehlt die Verwaltung, den Abstandsbeitrag in § 6 Abs 1. SBKS zunächst für 5 Jahre von 2,50 € auf 3,00 € zu erhöhen. Damit beträgt der Eigenanteil 40,30 € (statt 40,80 €; der ermäßigte Eigenanteil 17,70 €, statt 18,00 €). Die Einnahmeausfälle belaufen sich auf knapp 40 T€ pro Jahr. Eine kurzfristige Umsetzung zum Tarifwechsel am 01.01.2017 wäre bei einem entsprechenden Satzungsbeschluss in der Kreistagssitzung am 12.10.2016 noch möglich. Ein solcher Beschluss wird in der KT-Drs. 078/16/1 vorgeschlagen.
- 2) Für Auszubildende wird die Einführung eines naldo-verbundweit gültigen „Azubi-Tickets“ angestrebt, das über die Berufsschulen, vergleichbar den Fahrkarten im Schülerlistenverfahren, vertrieben wird. Bei ganzjähriger Bindung entspricht der Preis dem von Ganzjahresfahrerschülern (also 10 Eigenanteilen). Damit könnte ein attraktives Angebot für überwiegend wahlfreie Kunden geschaffen werden, die heute kaum von Fahrkostenerstattungen profitieren (allenfalls über verwaltungsaufwändige Einzelerstattungen, die dann entfallen), was auch den ÖPNV stärkt. Weiterhin wird der Preisabstand zum Semesterticket verringert, wie wiederholt im Kreistag gefordert.

Für die konkrete Umsetzung eines derartigen Angebots sind schwierige Abstimmungen mit dem Verkehrsverbund naldo zu erwarten. Um die Kosten zu ermitteln, sollte daher im Schuljahr 17/18 an zunächst einer Berufsschule ein Pilotprojekt gestartet und dies ggf. im darauffolgenden Schuljahr auf alle Berufsschulen im Landkreis ausgeweitet werden.

- 3) Eine Ausweitung der Juliregelung sollte, um die Kundenbindung weiter zu stärken, in den später folgenden Jahren geprüft werden.

6. Einführung neuer Software

Um die Tourenplanung bei den Schulträgern zu erleichtern und sie auf eine einheitliche Grundlage zu stellen, führt die Verwaltung gegenwärtig eine neue Software (Terra-Individualbeförderung) ein. Hiervon ist auch bei der Tourengenehmigung und –abrechnung im Landratsamt eine Verwaltungsvereinfachung zu erwarten. Mittelfristig strebt die Verwaltung mit dieser Software eine schulträgerübergreifende Tourenplanung an, um bislang verborgene Synergieeffekte zu heben.

Die RAB als Ausgabestelle für Schülermonatskarten im Landkreis Tübingen plant ebenfalls die Einführung einer neuen Software (Publiq), welche bereits in den Landkreisen Sigmaringen und im Zollernalbkreis läuft. Durch unterschiedliche Satzungsregelungen sind aber etliche Detailanpassungen notwendig. Die Landkreisverwaltung wird diese Einführung intensiv begleiten um einen möglichst reibungslosen Übergang sicher zu stellen.

Beide Projekte versprechen mittelfristig verbesserte Controlling- und Steuerungsmöglichkeiten (auch gegenüber den Kunden), sie sind in der Einführungsphase (1 – 2 Jahre) jedoch mit einem deutlichen Mehraufwand für die Verwaltung verbunden.