

Kreistagsdrucksache Nr. 028/22/1

AZ. 43/797

Tagesordnungspunkt

ÖPNV: Landesweites Jugendticket (LWJT)

Zur Beratung im

Ausschuss für Verwaltung, Klimaschutz und Technik (öffentlich) Vorberatung am
Kreistag (öffentlich) Beschluss am 18.05.2022

Beschlussvorschlag:

Der Landkreis Tübingen beteiligt sich am Förderprogramm für das Landesweite Jugendticket (LWJT) und stellt die hierfür notwendigen finanziellen Mittel bis zum 31.12.2025 zur Verfügung (Szenario „Offensives Wechselverhalten“ und voller Durchgriff des Anrechnungsverbot), in Höhe von ca. 1,058 Mio € pro Jahr.

Für eine gebündelte Antragstellung für alle Verbundlandkreise wird der Verkehrsverbund naldo bevollmächtigt. Die Verwaltung wird beauftragt, alle weiteren notwendigen Schritte einzuleiten, um die Fördermittel rechtskonform auskehren zu können.

Der Landkreis Tübingen unterstützt auch die Fortführung des Angebots nach Beendigung des Förderzeitraum über dem 31.12.2025 hinaus, wenn hier vom Land eine gesetzliche Regelung unter Beachtung des Konnexitätsprinzips erfolgt.

Der geänderte Beschlussvorschlag entspricht den Vorberatungen im VTKA vom 04.05.2022.

Sachverhalt:

1. Vorgeschichte

In ihrem Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU die Einführung eines landesweiten Jugendtickets wie folgt vereinbart: „In einem ersten Schritt werden wir mit finanzieller Unterstützung des Landes die Einführung eines attraktiven Schüler-, Auszubildenden-, Studierenden- und Jugendtickets zum Preis von 365 Euro pro Jahr mit landesweiter Fahrtmöglichkeit anstreben.“ (S. 127) Ausgehend von einem Starttermin zum 01.09.2022 wurden hierfür im aktuellen Landeshaushalt 27 Mio EUR eingeplant und für die Folgejahre 2023 bis 2025 jährliche Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von jeweils 100 Mio EUR vorgesehen.

Den Stadt- und Landkreisen als Aufgabenträger ÖPNV wurde das Projekt in einer Videokonferenz am 23.11.2021 offiziell unter Teilnahme von Herrn Verkehrsminister Hermann sowie der Initiatoren aus den Regierungsfractionen vorgestellt. Die Umsetzung soll über ein Förderprogramm erfolgen. Bezugsberechtigt für das Ticket sind demnach alle Personen bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres sowie alle Studierenden, Freiwilligendienstleistenden und Auszubildenden zwischen dem 22. und dem vollendeten 27. Lebensjahr. Bei der Veranstaltung stellte sich auch heraus, dass trotz der bis dato geleisteten Vorarbeit noch viele wesentliche Fragen ungeklärt sind und der Zeitplan äußerst ambitioniert ist.

In der Folgezeit liefen bei den Verbänden und Aufgabenträgern etliche Vorarbeiten, zumal das Land vorgab, dass die entstehenden Kosten 70:30 zwischen Land und kommunalen Aufgabenträgern zu teilen sind, und das Land parallel informierte, dass es darauf ankomme, dass „Landkreise und Städte den Staffelstab übernehmen und Anfang kommenden Jahres entsprechende Entscheidungen in ihren Gremien herbeiführen“ (Pressemitteilung des Verkehrsministeriums vom 23.12.2021).

Am 14.02.2022 wurde dann die Arbeitsebene der kommunalen Aufgabenträger in einer vom Landkreistag organisierten digitalen Informationsveranstaltung des Ministeriums für Verkehr mit den Details und dem aktuellen Stand des Projekts vertraut gemacht. Von Aufgabenträgerseite wurden die noch weiterhin offenen Kernfragen angesprochen. Das Land stellte in Aussicht, die ressortabgestimmte Endfassung des geplanten Förderprogramm zeitnah zu veröffentlichen.

Im weiteren Verlauf des Prozesses wurde immer klarer, dass der vorgegebene Starttermin zum 01.09.2022 in der Praxis nicht umsetzbar ist, sollen alle Verbände von Anbeginn an teilnehmen. Um einen unglücklichen Start des Projekts zu vermeiden, wurde daher in Abstimmung von Land, kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der landesweite Starttermin auf den 01.03.2023 verlegt. Die Verschiebung verschafft zwar zeitlich etwas Luft, führt aber trotzdem zu engen Zeitplänen zur Klärung nach wie vor offener Fragen und für alle weiteren notwendigen Vorarbeiten.

Die Verwaltung hat in der Sitzung der Projektgruppe ÖPNV und Mobilität am 30.03.2022 bereits ausführlich über das Thema berichtet.

2. Umsetzung bei naldo

Da es sich beim landesweiten Jugendticket um ein Tarifprodukt der Verbände handeln soll, ist ein entsprechender Aufsichtsratsbeschluss des naldo für einen Tarifantrag notwendig. Dieser kann aber nur auf Grundlage einer Finanzausgabe der Aufgabenträger getroffen werden. Da die einschlägige Sitzung des naldo-Aufsichtsrates im Juli stattfindet, muss ein Grundsatzbeschluss im Landkreis Tübingen bereits in der jetzigen Mai-Sitzungsrunde getroffen werden, auch wenn es im Zusammenhang mit dem LWJT noch viele Unklarheiten gibt. Diese Zeitplanung wurde – abweichend von den Aussagen in der letzten Sitzung der Projektgruppe ÖPNV und Mobilität – erst im Nachgang festgezurr, sie ist aber zielführend und notwendig.

3. Bewertung

Das LWJT bietet die Chance, den ÖPNV-Tarif für eine wichtige Nutzergruppe deutlich zu vereinfachen und abzusenken und wird daher von der Verwaltung grundsätzlich ausdrücklich begrüßt, trotz bestehender Unwägbarkeiten und offener Fragen (siehe hierzu die untenstehenden Ausführungen). Zum Redaktionsschluss dieser Kreistagsdrucksache lag die Endfassung des Förderprogrammes noch nicht vor, daher ist als **Anlage 1** die letzte (die 23.) Entwurfsfassung beigefügt, auf deren Grundlage nachfolgende Aussagen basieren.

Naldo hat Modellrechnungen erstellt, welcher finanzielle Beitrag in den einzelnen Verbundlandkreisen für das LWJT aufgewendet werden müsste.

Für den Landkreis Tübingen wären demnach

beim Szenario „Offensives Wechselverhalten“:	1.058.000 €,
beim Szenario „Mittleres Wechselverhalten“:	798.000 €,
beim Szenario „Geringes Wechselverhalten“:	555.000 €

jährlich im ÖPNV-Etat für das LWJT aufzuwenden; ohne Berücksichtigung von Kostensteigerungen. Diesen Aufwendungen stehen Einsparungen gegenüber, die – ohne Berücksichtigung des noch im Förderprogramm verankerten Anrechnungsverbot der Mittel nach den §§ 18, 28 FAG und 15 ÖPNVG (vgl. Ziffer 7 b) und c) des Förderprogrammmentwurfs) – sich zum Einführungszeitpunkt auf über 90% des Aufwandes belaufen werden, so dass die effektive zusätzliche Belastung des Landkreishaushaltes leistbar erscheint. Konkrete Aussagen können erst im Rahmen der Haushaltsplanung 2023 getätigt werden. Denn aufgrund der aktuellen politischen Situation und der Entwicklung des Ölpreises und damit induzierter Preissteigerungen sind deutliche Kostensteigerungen v.a. im Bereich des freigestellten Schülerverkehrs zu erwarten, die ebenfalls für eine Gesamtplanung zu berücksichtigen sind.

Die Aussage, dass eine Teilnahme am LWJT finanziell umsetzbar erscheint, beruht zudem auf der Prämisse, dass in einem ersten Schritt die Schülerbeförderungskostenerstattung angesichts der aktuell absehbaren Risiken und der Unwägbarkeiten zunächst unverändert beibehalten wird. Dann würde auch die Juli-Regelung auf die Bezieher des LWJT im Listenverfahren Anwendung finden, so dass diese einen Monat umsonst fahren und dass Schülerinnen und Schüler im Landkreis Tübingen somit in der Jahresbetrachtung einen deutlich niedrigeren Preis für das LWJT bezahlen als den Tarifpreis. Trotz des unter dem Eigenanteil liegenden Preises des LWJT findet also eine Kostenerstattung über die Satzung zur Erstattung notwendiger Schülerbeförderungskosten statt. Konkret wäre für erstattungsberechtigte Schülerinnen und Schüler im Landkreis Tübingen (z.B. Dettenhausen – Tübingen, Neustetten – Rottenburg, Bodelshausen – Mössingen) also ein monatlicher Fahrkartenpreis von 33,20 € *) für 10 Monate zu bezahlen, das sind 332 € pro Jahr und damit 9 % weniger als der „Landes“-Tarifpreis von 365 €. Gegenüber der heutigen Kostenbelastung entspricht das einer Absenkung von 3 % bei gleichzeitig erheblich erweitertem räumlichen Geltungsbereich, nämlich Mobilität rund um die Uhr im gesamten Land Baden-Württemberg anstatt nur im naldo-Gebiet.

[*) Die Modellrechnung geht davon aus, dass der Jahrespreis des LWJT auf die 11 Schulmonate verteilt wird].

Für die Umsetzung des Förderprogramms strebt die Verwaltung in Abstimmung mit den anderen naldo-Landkreisen eine gebündelte Antragstellung und Abwicklung über den Verkehrsverbund an (vgl. Ziffer 11.2. b) des Förderprogrammmentwurfs). Daher müssen für die Entscheidung im naldo-Aufsichtsrat (diese ist zu treffen, weil es sich um ein Tarifangebot handelt) in den vier Landkreisen Tübingen, Reutlingen, Sigmaringen und im Zollernalbkreis dem Grunde nach gleichlautende Beschlüsse gefasst werden. Entsprechende Empfehlungen werden allen vier Kreistagen vorgelegt.

Die konkrete vertragliche und rechtliche Umsetzung mit allen beteiligten Partnern (Land, NVBW, Verbund, Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, Vertriebsstellen) ist derzeit im Detail noch nicht geklärt und wird noch mit naldo und den anderen Aufgabenträgern erörtert. Die Verwaltung geht davon aus, dass eine Allgemeine Vorschrift als Höchsttarifsrichtlinie zu erlassen sein wird. Um in diesem gesamten vertraglichen Bereich zeitnah handlungsfähig zu sein, wird daher die im Beschlussvorschlag formulierte allgemeine Ermächtigung benötigt.

Während des Förderzeitraumes sind Evaluationen vorgesehen im Hinblick auf den Erfolg (Auswirkung auf das Mobilitätsverhalten, Kundenzufriedenheit, Erreichung von Klimazielen), auf eine möglicherweise notwendige Preisfortschreibung sowie auf die Nachfolgeregelung nach Auslaufen des Förderzeitraums.

Zu den wesentlichen Risiken des LWJT wird auf die folgenden Punkte hingewiesen:

- a) Risiko nicht ausreichende Landesmittel
Wie den Entwürfen des Förderprogramms zu entnehmen ist, erfolgt die Förderung im Rahmen der verfügbaren Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen gemäß den jeweils gültigen Staatshaushaltsplänen (vgl. Ziffer 2. des Förderprogrammwerfs). Ein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Zuwendungen besteht nicht. Mit anderen Worten: Es gilt das Windhundprinzip. Falls die zur Verfügung stehenden Landesmittel nicht ausreichen, liegt das Risiko also bei den Aufgabenträgern. Die Verwaltung geht jedoch davon aus, dass in diesem Falle vom Land als Initiator des LWJT aus politischen Gründen Mittel nachgeschossen werden.
- b) Kein Landesticket / Konnexität
Das LWJT soll explizit als Ticket der Verkehrsverbünde und nicht als Ticket des Landes ausgestaltet werden. Mit diesem Hintergrund lässt sich die finanzielle Förderung über ein Förderprogramm abbilden und die Beteiligung der kommunalen Seite (70:30) begründen. Die kommunalen Aufgabenträger sehen diese finanziellen Rahmenbedingungen in der Startphase als kritisch und hier insbesondere die Quotelung Land-Kommunen mit der entsprechenden Beteiligung auch an der landesweiten Komponente als nicht gerechtfertigt an. Mit diesem Vorgehen wird das Konnexitätsprinzip umgangen, denn bei einem gesetzlich geregelten Landesticket wäre das Land vollständig in der Finanzverantwortung gestanden.

Fraglich bei diesem Vorgehen ist zudem, ob damit (im Detail) auch einheitliche Tarifbestimmungen möglich werden, denn in den Förderrichtlinien sind nur die Rahmenbedingungen wie z.B. der Preis, der Charakter als Jahreskarte oder der Berechtigtenkreis vorgegeben. Zum Tragen kommen dann jedenfalls die Tarifbestimmungen des Wohnort-Verbundes, wo das Ticket erworben wurde, und diese können in Details differieren. In allen anderen Verbänden wird das Ticket als Fahrkarte anerkannt.
- c) Risiko der Anschlussfinanzierung nach Ablauf des Förderzeitraum
Das Förderprogramm läuft bis 2025 und für die Zeit danach plant das Land die Fortführung des Angebots über eine gesetzliche Regelung. Da es über eine Absichtserklärung der Fraktionsvorsitzenden der Regierungsfractionen (**Anlage 2**) hinaus bislang keine Absicherung gibt (z.B. Einplanung von Finanzmitteln ab 2026), besteht hier für die Aufgabenträger das Risiko, nach Ablauf der Förderung für eine Fortführung des Angebots zusätzliche Gelder aufwenden zu müssen. Die Verwaltung geht aber davon aus, dass sich das Land an seine aktuellen Zusagen hält, trotz bislang fehlendem Ausweis im Staatshaushaltsplan.
- d) Kostenrisiko durch Preisfestschreibung bis 2025
Gemäß dem Förderprogramm soll der Kundenpreis während der Förderperiode festgeschrieben werden. Kostensteigerungen gehen zu Lasten der Zuschussgeber Land und Aufgabenträger. Angesichts der aktuellen Situation ist mit erheblichen Kostensteigerungen zu rechnen, die dann – weil sie über den Fahrgastbeitrag nicht abgedeckt werden dürfen – überproportional bei den Zuschussgebern ausfallen werden.
- e) Einsparungen / Verbot der Gegenrechnung (Eingriff in die kommunale Finanzhoheit)
Die von der kommunalen Seite aufzuwendenden Mittel dürfen nicht mit anderen Ausgleichsmitteln, die heute für die Schülerbeförderung aufgewendet werden (§ 18 FAG), verrechnet werden. Dieses Anrechnungsverbot kann bei Landkreisen greifen, die einen, über den Kreishaushalt finanzierten, gut ausgebauten ÖPNV unterhalten, und damit wesentliche Teile der Schülerbeförderung abwickeln und infolge dessen oft ein vergleichsweise geringes Defizit in der Schülerbeförderungskostenerstattung ver-

zeichnen. Denn es kann der Fall eintreten, dass nur wenige Mittel aus der Schülerbeförderungskostenerstattung umgeschichtet werden können – während die Landkreise, deren ÖPNV dank vieler Schülerkurse (finanziert über die Schülerbeförderungskostenerstattung) verbessert wurde, hier sehr hohe freiwerdende Mittel umschichten können. Aus Sicht der Landkreisverwaltung stellt dies eine unbegründete Benachteiligung dar, die entweder mit einer Gesamtbetrachtung oder mit einem Verzicht auf diese Vorgaben hätte vermieden werden können, zumal es sich sowohl beim ÖPNV als auch bei der Schülerbeförderungskostenerstattung um weisungsfreie Aufgaben der Stadt- und Landkreise handelt.

- f) Anlage 1: Durchführungsbestimmung zur Berechnung des wirtschaftlichen Nachteils
Für die praktische Umsetzung des Defizitenausgleichs werden die Durchführungsbestimmungen in Anlage 1 des Förderprogrammes maßgeblich werden. Diese wurde in einer kleinen Expertengruppe mit Vertretern des Landes, Landkreistages und der Verbände diskutiert und entwickelt. Es wird darauf hingewiesen, dass die Landkreisverwaltung hier keine Gegenprüfung vornehmen konnte.

Diesen kritischen Punkten steht – wie bereits eingangs dargestellt – gegenüber, dass es sich beim LWJT um ein einfaches und sehr preisgünstiges Tarifangebot handelt, mit dem weitere Kundenkreise für den ÖPNV gewonnen werden können.

Finanzielle Auswirkungen:

Für die Umsetzung des LWJT rechnet die Verwaltung mit einer zusätzlichen Haushaltsbelastung in Höhe von 50 T€ (Szenario „Geringes Wechselverhalten“) bis 100 T€ (Szenario „Offensives Wechselverhalten“) pro Jahr sofern das Anrechnungsverbot des Förderprogrammes nicht greift, denn dann werden die gegenzurechnenden Einsparungen nach heutigem Stand voraussichtlich mindestens 90 % der notwendigen Aufwendungen abdecken. Für den Worst-Case, dass das Anrechnungsverbot voll greift, ergeben sich zusätzliche Haushaltsbelastungen in Höhe von um 555 T€ (Szenario „Geringes Wechselverhalten“) bis 1,058 Mio € (Szenario „Offensives Wechselverhalten“).

Einerseits erhöhen sich die Aufwendungen im Ergebnishaushalt bei Produktgruppe 5470 (Verkehrsbetriebe/ÖPNV) unter Nr. 17 Transferaufwendungen, da die Mittel an den Verkehrsverbund naldo oder die Verkehrsunternehmen ausgekehrt werden müssen.

Andererseits stehen dem gegenüber Einsparungen in ebendieser Position (Wegfallende Aufwendungen für das Abo 25), sowie in der Schülerbeförderungskostenerstattung bei Produktgruppe 2140: Hier werden sich die Erträge aus Eigenanteilen (Nr. 7 Kostenerstattungen und Kostenumlagen) sowie die Aufwendungen unter Nr. 18 (Sonstige ordentliche Aufwendungen) verringern. Im Ergebnis wird sich der (negative) Saldo beider Positionen verringern.