

Sitzung/Gremium	am:	
Ausschuss für Wirtschaft, Tourismus, Kreisentwicklung und Finanzen	02.09.2019	öffentlich
Kreisausschuss des Landkreises Friesland	18.09.2019	nicht öffentlich
Kreistag des Landkreises Friesland	25.09.2019	öffentlich

**Bezeichnung des Beratungsgegenstandes:
Antrag der CDU Kreisfraktion Friesland: Kostenlose Schülerbeförderung für alle Schuljahrgänge im Landkreis Friesland**

Beschlussvorschlag:

Der endgültige Beschluss wird bis zur Entscheidung auf Landesebene zurückgestellt

Finanzielle Auswirkungen: <input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein						
Gesamtkosten der Maßnahmen (ohne Folgekosten)	Direkte jährliche Folgekosten	Finanzierung: Eigenanteil Einnahmen		Sonstige einmalige oder jährliche laufende Haushaltsauswirkungen		
min. 1.300.000 €	min. 1.300.000 €	€ XXXX	objektbezogene € XXXX	€ XXXX		
Erfolgte Veranschlagung: <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein						
im <input type="checkbox"/> Ergebnishaushalt <input type="checkbox"/> Finanzhaushalt Produkt- bzw. Investitionsobjekt: XXXX						
Vorlage betrifft die demografische Entwicklung: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein						
Falls ja, in welcher Art: XXXX						
Vorlage bezieht sich auf XXXX	MEZ Nr. 1 Titel: Gute Rahmenbedingungen für alle Generationen	HSP 1.3 Vermeidung/Reduzierung der finanziellen Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung				
Sachbearbeiter/in Fachbereichsleiter/in		Sichtvermerke: Abteilungsleiter/in Kämmerei Landrat				
Abstimmungsergebnis:						
Fachausschuss	einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:	Kts. gen.:	abw. Beschl.
Kreisausschuss	einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:	Kts. gen.:	abw. Beschl.
Kreistag	einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:	Kts. gen.:	abw. Beschl.

Begründung:

1) Rechtliche Grundlagen

1a) ÖPNV

Der Landkreis Friesland ist auf seinem Gebiet die für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zuständige Behörde und Aufgabenträger gemäß der europäischen VO (EG) Nr. 1370/2007 und dem Niedersächsischen Nahverkehrsgesetz (NNVG). Der öffentliche Personennahverkehr ist dabei als Teil der Daseinsvorsorge definiert und nach § 4 NNVG den Landkreisen zugewiesen.

Bislang hat er den ÖPNV auf seinem Gebiet (Linienverkehr) im Wesentlichen über Schülersammelzeitkarten (SSZK) finanziert. Hierbei hatte der Landkreis keine Transparenz hinsichtlich der Erlöse bzw. Kostensituationen der Unternehmen und keinen tatsächlichen Einfluss auf die Linienkonzessionen, insbesondere nicht auf die tatsächlichen Qualitäten der Verkehrsdienstleistungen gehabt. Sowohl Linienverläufe als auch die Fahrpläne orientierten sich im Wesentlichen an der Haupteinnahmequelle der Verkehrsunternehmen (VU), nämlich den Schülerverkehren.

Der Niedersächsische Landesgesetzgeber hat im Rahmen der Novellierung des NNVG ab dem 01.01.2017 über die Vorschrift des § 64a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) den kommunalen Aufgabenträgern des ÖPNV für ihre Aufgabenerfüllung etwa 110 Mio. € p.a. zugewiesen. In diesem Betrag sind die bisher an die Verkehrsunternehmen direkt geleisteten Zahlungen für rabattierte Ausbildungsverkehre gemäß der Bundesregelung des § 45a PBefG in Höhe von 90 Mio. € p.a. enthalten (bislang über Übergangsverträge der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen [LNVG] geregelt). Die Aufgabenträger erhalten aus dieser Summe anteilig den Betrag, der bisher an § 45a-Mittel an Verkehrsunternehmen auf ihrem Gebiet ausgereicht wurde.

Bis zum 21.12.2019 hat der Landkreis dann als Aufgabenträger für den ÖPNV einen Qualitätsbericht sowie verpflichtend eine Aktualisierung seines Nahverkehrsplans dem Land vorzulegen, um die Wirkungen der Finanzaufweisung von Seiten des Landes transparent überprüfen zu können. Hintergrund ist die gesetzlich angeordnete Evaluierung der Finanzaufweisungen bis zum 31.12.2021, um bei Bedarf die ÖPNV-Mittel künftig sachgerechter auf die Niedersächsischen Aufgabenträger verteilen zu können. Dies bedeutet, dass der Landkreis Friesland die ihm zugewiesenen ÖPNV-Landesmitteln zur Verbesserung des ÖPNV einsetzen muss, um nicht u.U. ab 2022 Landesmittel für den ÖPNV an andere Aufgabenträger in Niedersachsen zu verlieren, die einen qualitativ und quantitativ besseren ÖPNV für ihre Bürger gewährleisten. Zur erstmaligen Aufstellung des Nahverkehrsplans können unter anderem die erstmalig zugewiesenen Mittel nach § 7b NNVG genutzt werden.

Aufstellung und Inhalte des Nahverkehrsplans (vgl. Vorlage 0273/2017 – BauA 23.10.2017 und 0741/2019 WTKF, BauA, KA 25.06., 10.07.2019):

Durch die gesetzlichen Neuregelungen wird der Nahverkehrsplan künftig das wesentliche Instrument zur Steuerung der ÖPNV-Entwicklung im Landkreis Friesland werden. Im Nahverkehrsplan werden die wesentlichen Linienverläufe und Bedienformen sowie die Anforderungen an die Qualitäten der Verkehrsleistungen festgelegt und der erforderliche Finanzierungsbedarf ermittelt.

Der NVP dient ferner der Kontrolle und ggf. Anpassung von Mehr- und Minderbedarfen bei den vom Land zur Verfügung gestellten Mitteln. Die wesentliche Bedeutung des NVP liegt jedoch darin, dass damit der Landkreis erstmals tatsächlich den ÖPNV in seinem Sinne gestalten und finanzieren sowie die im NVP formulierten Ziele umsetzen kann. Hiervon würden dann auch die SchülerInnen und Schüler sowohl in qualitativer als auch, bei den Selbstzahlern, finanzieller Hinsicht profitieren, da den bestehenden oder nur geringfügig modifizierten ein deutlich besseres Fahrplanangebot gegenübersteht.

Der Nahverkehrsplan befindet sich momentan in der öffentlichen Beteiligung und wird im Dezember dem Kreistag zum Beschluss vorgelegt. n.

1b) Schülerbeförderung

Der Landkreis Friesland ist Träger der Schülerbeförderung auf seinem Gebiet. Grundlage für die Anspruchsprüfung ist dabei die Schülerbeförderungssatzung des Landkreises und der § 114 NSchulG. Dort wird die Schülerbeförderung dem Landkreis als eigener Wirkungskreis übertragen, den er durch seine Satzung beordnet, und den Kreis der Anspruchsberechtigten festgelegt. Mit seiner Schülerbeförderungssatzung formuliert der Landkreis seine Bedingungen für die Umsetzung im eigenen Wirkungskreis.

Für den Landkreis Friesland wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten aus dem § 114 NSchulG übernommen und keine weiteren Anspruchsberechtigten (§ 1) hinzugefügt. Dabei ist die Beförderungspflicht nicht an die Schulpflicht gekoppelt, sondern gesetzlich auf die Zeit bis zum Erwerb des ersten berufsqualifizierenden Abschluss beschränkt. Damit sind die Schüler*Innen der Oberstufen ebenso wie die in der dualen Ausbildung befindlichen Personen vom Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeschlossen.

Die in der Satzung festgelegten Entfernungsgrenzen (§ 2) sind entlang der Rechtsprechung sowie dem ehemals geltenden Schülerbeförderungserlass entwickelt und vom Kreistag beschlossen worden. Hierin enthalten ist bereits eine Differenzierung nach Leistungsfähigkeit nach Altersgruppen und zumutbarer Entfernung erfolgt (§ 2 Abs. 4). Mit Hilfe eines Geoinformationssystems (GIS) werden die Grenzen der Nahbereiche entlang der tatsächlichen Straßen- und Wegeverläufe errechnet und können dann kartografisch dargestellt werden. Gleichzeitig kann über die Adresspunkte eindeutig identifiziert werden, ob der Wohnort einer/s Schülerin bzw. Schülers innerhalb oder außerhalb eines Nahbereichs liegt. Bei Änderungen, z. B. dem Entstehen neuer Siedlungsteile, werden die Nahbereiche angepasst. In diesem Sinne ist das Wort „orientieren“ (§ 2 Abs. 2) nicht mit einer straßenbezogenen Einzelfallprüfung gleichzusetzen. Die Nahbereiche sind damit nichts anderes als die rechnerisch ermittelte Überprüfung der Entfernung und deren grafische Darstellung als Grundlage für die Ermessensentscheidungen. Satzung und Nahbereiche stellen damit die Ausformulierung der Zumutbarkeitsgrenzen aus dem § 114 NSchG dar und sind für die Verwaltung bindende Vorgabe für die Ermessensentscheidungen in der Anspruchsprüfung.

Der Rechtsanspruch auf Übernahme der Beförderungskosten besteht für jeden Anspruchsberechtigten, so dass der Beförderung im ÖPNV auch eine Kostenerstattung für die Übernahme von Fahrleistungen in Privat-Pkw, begrenzt auf die maximalen Kosten für die ÖPNV-Nutzung, erfolgen muss.

2.) Kostenlose Schülerbeförderung für alle Schuljahrgänge:

Zu dem Antrag auf kostenlose Schülerbeförderung für alle Schuljahrgänge bleibt, wie bereits umfänglich im Rahmen der Anfrage des Jugendforums Jever und des Vorschlags über LiquidFriesland vom 15.03.2017 von Herrn Striegel (BauA v. 08.05.2017 - Vorlage Nr. 0170/2017) und dem Antrag aus 11/2017 (Vorlage 0320/2017) behandelt, folgendes festzuhalten:

Die Schülerbeförderungssatzung in ihrer jetzigen Fassung berücksichtigt bereits die Entwicklung der Schullandschaft im Landkreis und entspricht den gesetzlichen Vorgaben, maßgeblich ist hier § 114 NSchG, bzw. den untergesetzlichen, d. h. durch Verordnungen oder auch Urteilen ausgebildeten Anwendungsrecht, Regelungen.

Die Schülerbeförderung ist den Landkreisen als eigenen Wirkungskreis übertragen und steht damit auch in der eigenen finanziellen Verantwortung der Landkreise. Ansprüche die über die Anforderungen des § 114 NSchG hinausgehen sind in diesem Sinne sich jährlich wiederholende freiwillige Leistungen.

Für das Haushaltsjahr 2019 sind rund 4,6 Mio. EUR zur Finanzierung der Schülerbeförderung vorgesehen. Von diesen 4,6 Mio. EUR werden ca. 2.300.000 EUR für Fahrkarten aufgewendet und unterstützen so indirekt den ÖPNV in der Region.

In den vergangenen Jahren sind die Kosten für die Beförderung kontinuierlich gestiegen. Dieser Trend konnte im 2018 durch konsequenter Einzelfallprüfung erstmalig gestoppt werden. Damit gehen mithin nicht alle derzeit für die Schülerbeförderung aufgewendeten Mittel in die Finanzierung des ÖPNV, sondern lediglich knapp 50%.

Die Auswirkungen des Antrags können deshalb nur geschätzt werden, da der Kreis der Anspruchsberechtigten nur auf einer Individualprüfung festgestellt werden kann. Im Antrag selbst ist umfasst dabei alle Personen, für die die Schulpflicht gilt. Hierzu ist folgendes auszuführen:

Es gibt derzeit 12.089 SchülerInnen, davon 3.405 GrundschülerInnen. Die Sekundarstufe II (11.-13. Klasse) besuchen 3.525 SchülerInnen, bei Berücksichtigung des Gymnasium und der Oberstufen an der IGS sowie den Berufsschulen (Voll- und Teilzeit).

Die 10. Klassen an Schulen mit Oberstufen besuchen aktuell 484 SchülerInnen, davon haben 308 Anspruch auf eine kostenlose Schülerbeförderung, das sind 63 %. Die Übergangsquoten von der 10. in die 11. Klasse betragen ca. 90 % beim Gymnasium und ca. 50 % bei der IGS. Demnach wechseln ca. 350 SchülerInnen in die 11. Klasse, davon hätten ca. 220 Anspruch. $(220 \times 3 = 660$ (Gesamtzahl 11.-13. Kl.) $\times 75\text{Euro/Monat}$ (durchschnittlicher Preis für eine Schülermonatskarte) $\times 11$ Monate = 550.000 Euro pro Jahr.

Von den aktuell 2.880 Berufsschülern haben im Rahmen der derzeitigen Satzung 230 SchülerInnen Anspruch auf eine kostenlose Beförderung, da sie das Berufsgrundschuljahr besuchen und erst danach die notwendige Qualifikation für eine Ausbildung besitzen. Bei den Berufsschülern liegt die Quote der Anspruchsberechtigten aufgrund der großen Einzugsgebiete bei ca. 70 %. Sollte nun der Kreis der Anspruchsberechtigten auf alle Berufsschüler ausgeweitet werden, hätten schätzungsweise 2.000 SchülerInnen Anspruch auf eine kostenlose Beförderung, ca. 1.700 mehr als momentan. Demnach würden sich Mehrkosten in Höhe von ca. 1.100.000 € pro Jahr nur für die Berufsschüler ergeben.

Grundlage ist dabei ein durchschnittlicher Preis für die Schülermonatskarte von moderaten 60 € je Monatsfahrkarte.

Selbst wenn man diese Rechnung nur für die 1.500 Vollzeitschüler an den Berufsschulen aufstellt (Abgrenzung dann allerdings schwierig ohne Ungleichbehandlungen herbeizuführen), ergeben sich für ca. 1.000 Anspruchsberechtigte Mehrkosten in Höhe von ca. 800.000 € pro Jahr.

Eine Ausweitung der Anspruchsberechtigung hätte somit Mehrkosten von rund 1.300.000 EUR jährlich zur Folge.

Die angegebene Berechnung ist somit eine Hochrechnung, basierend auf den aktuellen Zahlen der 10. Klassen bzw. der aktuellen Schülerzahlen der Berufsschulen. Entsprechend kann ohne die konkreten Wohnorte der SchülerInnen keine verbindliche Aussage über die Anzahl der zu befördernden SchülerInnen getroffen werden. Für die SchülerInnen der Oberstufen wäre mindestens ein Nahbereich von 5 km anzuwenden (analog 7.-10. Klasse, ggf. darüber hinaus); d. h. SchülerInnen mit einem Wohnort näher als 5 km hätten weiterhin keinen Anspruch auf Beförderung. Der Ermittlungsaufwand wäre erheblich. Bei dieser Berechnung wurden ebenfalls noch keine SchülerInnen berücksichtigt, die ggf. dauerhaft oder vorübergehend mit dem Taxi befördert werden müssen (zu weite Entfernung oder gefährlicher Weg zur Bushaltestelle, keine zumutbare Busverbindung oder medizinische Gründe). Eine Taxibeförderung kostet je nach Beförderungstrecke im Durchschnitt ca. 25.000 bis 30.000 Euro pro Schüler/Schuljahr. Eine Prognose der Kosten ist hier jedoch nicht möglich.

Eine darüber hinaus gehende, individuelle Anspruchsprüfung a priori für alle dann neu anspruchsberechtigten Schüler in Friesland anhand des jeweiligen Wohnortes wird hier voraussichtlich kein günstigeres Ergebnis ergeben, da die angenommenen Durchschnittszahlen auf den langjährigen und tatsächlichen Erfahrungswerten beruhen und eher konservativ geschätzt sind.

Eine zusätzliche Beförderung von SchülerInnen über die Pflichtaufgabe nach § 114 NSchG hinaus hingegen wird keine positiven Auswirkungen auf den ÖPNV haben. Hierdurch können weder bestehende Linien verstärkt noch neue Bedienformen finanziert werden und durch die erheblichen Mehrkosten (mindestens 1.300.000 € pro Jahr) würden ebenfalls Mittel für den Ausbau des ÖPNV fehlen. Eine Ausweitung des ÖPNV bedeutet für die ggf. selbst erworbenen Fahrtenkarten eine deutliche Verbesserung, wenn bei gleichem Preis die tatsächliche Nutzbarkeit deutlich erhöht wird (mehr Fahrtmöglichkeiten für das gleiche Geld).

Im Rahmen des demographischen Wandels sollte angestrebt werden, die weniger werdende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge nicht noch weiter in der Fläche zu verteilen, da dies sowohl zu individuellen als auch öffentlich höheren Folgekosten führt. Eine Ausweitung der Anspruchsberechtigung würde dies begünstigen und den Bemühungen eines NVP (siehe oben) eher entgegenstehen. Denn die individuellen Vorteile relativ günstigerer Boden- und Immobilienpreise verursachen folgerichtig auch höhere individuelle Mobilitätskosten, die dann von der Allgemeinheit getragen würden.

Wohnstandorte an den zentralen Orten der Gemeinden hingegen ermöglichen echte Familienfreundlichkeit, da sowohl eine Vielzahl von Nachfragern gebündelt und so qualitätsvolle und schnell erreichbare Angebote aufrecht erhalten werden können, als auch eine effiziente Bereitstellung öffentlichen Nahverkehrs bzw. der Schülerbeförderung möglich wird.

Diese grundlegende strategische Überlegung ist zudem tragendes Element für das aktuelle (Ziel 3.6.1 RROP 2003) sowie das in Aufstellung befindliche Regionale Raumordnungsprogramm (RROP), das für Fachplanungen wie den NVP, die maßgeblichen Rahmenbedingungen setzt. Zugleich ist der NVP einer der wichtigen Bausteine zur Implementation der regionalen Strategie ist, so dass eine Abweichung auch die selbst gesetzten Ziele des Landkreises widerspricht.

Die dort eingesparten Mittel wiederum können für den weiteren Ausbau von Schulen und ähnlichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verwendet werden. Zudem können die Mittel auch eingesetzt werden, um attraktive Tarife für alle Bevölkerungsschichten zu finanzieren (z. B. Niedersachsenticket) und so den ÖPNV nachhaltiger zu stärken, als durch die Finanzierung einer vergleichsweise kleinen Zielgruppe. Im Rahmen des Nahverkehrsplans werden zudem weitere Optimierungen in den Bedienformen sowie Tarifierungen ermittelt, so dass dann auch die heute nicht anspruchsberechtigten SchülerInnen hiervon profitieren können.

3.) Aktueller Stand der Diskussion auf Landesebene

Der Antrag befindet sich derzeit auch in intensiver Diskussion auf Landesebene. Hierzu haben mittlerweile sowohl die Mehrheitskoalition SPD-CDU als auch die Opposition Bündnis90/Die Grünen und die FDP unterschiedliche Anträge in den Landtag eingebracht.

Die bislang fehlenden endgültigen Entscheidungen zu diesen Anträgen zeigen beispielhaft die grundlegenden Probleme mit der Ausweitung des Anspruchs auf Erstattung bzw. Übernahme der Beförderungskosten – denn kostenlos ist die Beförderung deshalb nicht – für die Ausbildungsverkehre auf.

Dies fängt bei einer verlässlichen Kostenschätzung an, so dass diese je nach Modell zwischen 80 und 100 Mio. € jährlich schwanken. Ferner zeigt es sich, dass auch der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht so einfach festzustellen ist, denn OberstufenschülerInnen bzw. SchülerInnen der BBS können durchaus bereits die Mindestschulpflichtzeit erfüllt haben, befinden sich aber dennoch Vollzeit in einem schulischen oder beruflichen Bildungsgang, hätten aber keinen Anspruch mehr. Überdies ist der Aufwand, um z. B. eine Rabattierung nach 7a PBfG zu ermöglichen, erheblich ist. Strittig ist zudem, ob es einen Beförderungsanspruch oder einen Kostenerstattungsanspruch geben soll. In den o. g. Kosten sind u. a. die bei den Landkreisen anfallen zusätzlichen Verwaltungskosten nicht enthalten. Dieser würde für den LK Friesland sicherlich einer vollen AK im Bereich E6 (ca. 69.000 EUR arbeitgeberseitig) entsprechen.

Zusammenfassung:

Eine landkreisseitige Einführung der kostenlosen Schülerbeförderung für alle Schülerinnen und Schüler, die der Schulpflicht unterliegen, bietet zwar unmittelbare Vorteile für den Kreis der Betroffenen, zieht aber in Hinblick auf die Entwicklung des ÖPNV und der finanziellen Dauerbelastung des Landkreises erhebliche Nachteile mit sich.

Zu den wesentlichen Nachteilen zählt insbesondere, dass damit erhebliche Mittel zur direkten Stärkung des ÖPNV für alle Bevölkerungsgruppen fehlen werden. Eine zusätzlich durch den Landkreis gekaufte Fahrkarte führt zu keinem besseren Verkehrsangebot, denn Fahrtziele und Fahrzeiten entsprechen dann weitestgehend dem heutigen Angebot. Ein verbessertes Verkehrsangebot ist aber für alle Bevölkerungsgruppen wichtig und entlastet die Zielgruppe des Antrags ebenfalls. Denn nur mit einem, wie z. B. im Nahverkehrsplan vorgeschlagen, erweiterten ÖPNV-Angebot werden auch zusätzliche Fahrten generiert.

Einer Monatskarte steht dann auch ein adäquates Angebot gegenüber, so dass mehr Fahrten realisiert werden können und der Preis pro Fahrt damit sinkt. Überdies kann mit einem gut ausgebauten ÖPNV auch Einsparpotenziale bei den derzeitigen Kosten der Schülerbeförderung im Freistellungs- und Individualverkehr (Taxibeförderung) gehoben werden.

Ferner besteht weiterhin die Abgrenzungsproblematik. Neben der schulischen Bildung sind auch StudentInnen, Personen in einem freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr und JahrespraktikantInnen auf den ÖPNV angewiesen, ohne über ein Einkommen zu verfügen, dass sich aus einer Vollzeit-Berufstätigkeit ergeben kann. Diesen Gruppen sind, ebenso wie denen der RentnerInnen usw., ebenfalls auf ein gutes Verkehrsangebot angewiesen.

Darüber hinaus würde eine Ausweitung des Anspruchs auch die Kostenerstattungsansprüche für die Nutzung des Individualverkehrs beinhalten müssen, um den Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten. Hierdurch würde kein Beitrag zur Stärkung des ÖPNV geleistet, woran aber der ländliche Raum ein besonderes Interesse hat (siehe auch NLT Rundschreiben 528/2019 und 894/2019 nebst Anlagen).

Schlussendlich würde eine entsprechende Satzungsänderung - bei inhaltlicher Einigkeit eines Großteils der Parteien - den Lösungsdruck auf Landesebene verringern und den Landkreis auf Dauer in Höhe von rund erheblich belasten

Anlage(n):

NLT-Rundschreiben 528 und 894/2019