



Beschlussvorlage öffentlich

Vorlage Nr.: BV/022/2019

Federführung: Dezernat I	Datum: 04.02.2019
Bearbeiter: Jens Holthusen	

	Sichtvermerke
Beratungsfolge	Termin
Wirtschaftsausschuss	21.02.2019
Kreisausschuss	20.03.2019

Schülerbeförderung SEK II - Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Beschlussvorschlag:

Die Entscheidung über eine Bezuschussung von Busfahrkarten für Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen ab Klasse 11 wird mit Blick auf die aktuelle landespolitische Entwicklung sowie der in den Gremien des VBN bzw. ZVBN für das im ersten Halbjahr vorgesehenen Beratungen vertagt. Im Falle einer sich abzeichnenden negativen Entwicklung wird die Verwaltung beauftragt, eine detaillierte Kostenermittlung durchzuführen und dem Fachausschuss den Antrag zur weiteren Beratung vorzulegen.

Finanzielle Auswirkungen (brutto) <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja	Im Haushaltsplan enthalten <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja	Über-/ außerplanmäßige Mittelbereitstellung <input type="checkbox"/>	
Einmalige Kosten		Investiv <input type="checkbox"/>	
Laufende Kosten			
Drittmittel (Zuschüsse)		Ergebniswirksam <input type="checkbox"/>	

Sachverhalt:

Auf Antrag der Kreistagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Anlage 1) hat sich die Kreisverwaltung mit der Thematik „kostenfreie Schülerbeförderung für Schülerinnen und Schüler“ befasst.

I. Vorbemerkung

Der Landkreis Ammerland ist als Träger der Schülerbeförderung verpflichtet, alle in seinem Gebiet lebenden und anspruchsberechtigten Schüler zur „nächsten“ Schule zu befördern oder die hierfür notwendigen Kosten zu erstatten (§ 114 Niedersächsisches Schulgesetz – NSchG).

Anspruchsberechtigt sind folgende Schülergruppen:

- 1. bis 10. Schuljahrgänge der allgemeinbildenden Schulen
- 11. und 12. Schuljahrgänge im Förderschwerpunkt geistige Entwicklung der Förderschulen
- Berufseinstiegsschule
- erste Klasse von Berufsfachschulen, soweit die Schülerinnen und Schüler diese ohne Sekundarabschluss I – Realschulabschluss – besuchen

Daneben muss eine Mindestentfernung zwischen Schule und Wohnung bestehen, von

- 2,2 Kilometern für Schülerinnen und Schüler der Grundschulen
- 3,0 Kilometern für Schülerinnen und Schüler im Sekundarbereich I
- 4,0 Kilometern für Schülerinnen und Schüler der Berufseinstiegsschule sowie der ersten Klasse derjenigen Berufsfachschulen, die nicht den Realschulabschluss voraussetzen

Diese Entfernungsgrenzen sind in der Satzung über die Schülerbeförderung im Landkreis Ammerland geregelt.

Die Schülerbeförderung erfolgt überwiegend im ÖPNV. Nur wenn keine geeignete ÖPNV-Verbindung vorhanden ist oder die vorhandene Verbindung aufgrund einer Verletzung, Erkrankung oder Behinderung nicht genutzt werden kann, erfolgt eine Beförderung im Freistellungsverkehr (in der Regel per Kleinsitzer).

Die Kosten für die Schülerbeförderung in Höhe von derzeit 5,7 Mio. € werden vollständig aus Haushaltsmitteln des Landkreises Ammerland getragen. Befördert werden derzeit rund 6.000 anspruchsberechtigte Schülerinnen und Schüler im ÖPNV und circa 750 Schülerinnen und Schüler im Freistellungsverkehr.

Die an die anspruchsberechtigten Schüler ausgegebenen Schülersammelzeitkarten (SSZK) sind wie alle anderen Karten im VBN-Verband nicht kostendeckend kalkuliert und bereits subventioniert.

Derzeit nicht anspruchsberechtigt sind folgende Schülergruppen:

- 11. bis 13. Schuljahrgänge des Gymnasiums und der Gesamtschule
- das Abendgymnasium und das Kolleg
- die Berufsfachschule
- die Fachoberschule
- die Berufsoberschule
- die Fachschule
- die Berufsschule

Sofern Schülerinnen und Schüler im Sekundarbereich II mehr als 4 Kilometer von der Schule entfernt wohnen und Leistungen nach dem SGB II, Asylbewerberleistungsgesetz, Sozialhilfe, Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten, werden die Aufwendungen für die Schülerbeförderung nach diesen Vorschriften beziehungsweise dem Bundeskindergeldgesetz berücksichtigt, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden.

Mit Schreiben vom 27.11.2018 beantragt die Kreistagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen die Bezuschussung von Busfahrkarten für Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schulen ab Klasse 11 und die Kosten für eine kostenfreie Schülerbeförderung für alle Schülerinnen und Schüler in verschiedenen Varianten zu ermitteln.

Eine für die heute nicht anspruchsberechtigten Fahrgäste kostenlose Schülerbeförderung würde nach Einschätzung der Kreisverwaltung eine Änderung der bestehenden Satzung zur Schülerbeförderung bzw. eine zusätzliche Richtlinie erforderlich machen.

II. Landespolitische Überlegungen

In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017-2022 heißt es im Abschnitt Bildung auf Seite 12 unter 8. mit der Überschrift Schülerbeförderung:

„Wir wollen für Schülerinnen, Schüler und Auszubildende die Nutzung des Personennahverkehrs attraktiver gestalten. Dafür wollen wir gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen und den Trägern der Schülerbeförderung ein geeignetes Modell entwickeln. Hierfür streben wir die stufenweise Einführung des kostenfreien Schülerverkehrs im Sekundarbereich II (gymnasiale Oberstufe und berufsbildende Schule) und eines ‚Niedersachschülertickets‘ mit einem Eigenbetrag an.“

Hierzu werden derzeit auf landespolitischer Ebene verschiedene Modelle und Kostenerstattungssysteme diskutiert. Aktuell hat die Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Entschließungsantrag zur kostenlosen Schülerbeförderung für den Sekundarbereich II in den Landtag eingebracht. Seitens der Landtagsfraktion wurde beantragt die kostenlose Schülerbeförderung auf den Sekundarbereich II auszuweiten und ein landesweites Schülerticket zum Preis von 365,00 € im Jahr einzuführen.

Ein konkreter Zeitplan der Landesregierung ist dem Landkreis Ammerland nicht bekannt. Die Einführung eines Niedersachsen-Schülertickets kann nur gelingen, wenn Klarheit über die erforderlichen finanziellen Ausgleiche für die beteiligten Verkehrsunternehmen besteht. Die dafür erforderlichen Ermittlungen sind äußerst komplex und können nur im Rahmen gutachterlicher Erhebungen und Berechnungen erfolgen.

III. Überlegungen im VBN-Gebiet

Vertreter des Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN), des Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) und Vertreter einiger Verkehrsunternehmen und Kommunen sind Mitglieder einer Arbeitsgruppe, welche sich mit der Erarbeitung eines preislich attraktiven VBN-Abo-Modells für Schüler und Auszubildende beschäftigt.

Insbesondere im Zusammenhang mit den oben dargestellten Aussagen im Koalitionsvertrag ruhen die Arbeiten in der Arbeitsgruppe zunächst. Da derzeit aber kein Zeitplan der Landesregierung bekannt ist, hat u. a. der Landkreis Ammerland in den Gremien eine intensive Befassung eingefordert. Die Beteiligten haben sich darauf verständigt, die Arbeiten in der AG noch im Jahr 2019 wieder aufzunehmen. Insbesondere die Vertreter des VBN haben zugesagt, im Frühjahr 2019 einen ersten Entwurf für ein VBN-Abo-Modell für Schüler und Auszubildende vorzulegen.

IV. Zusätzlichen Kosten

Verwaltungsseitig wurde zunächst eine Kostenschätzung vorgenommen. Eine Konkretisierung der Kosten wäre nur dann möglich, wenn im Nachfolgenden noch zu beschreibende Eckpunkte zum Umfang der Schülerbeförderung festgelegt sind.

Bei der Kostenkalkulation wurden nur Vollzeitschülerinnen und -schüler des Sekundarbereichs II berücksichtigt. Schülerinnen und Schüler der Berufsschule sind mit Blick auf Verhältnisse und –vergütungen unberücksichtigt geblieben.

Bei der Berechnung wurden die Schülerzahlen für die Jahrgänge 8 bis 10 an den weiterführenden Schulen berücksichtigt, für die der Landkreis Ammerland derzeit SSZK ausstellt. Der Effekt, welcher durch die Umstellung von G 8 auf G 9 eintritt, wurde dadurch berücksichtigt. Nicht berücksichtigt wurden Schülerinnen und Schüler, die derzeit nur eine anteilige Erstattung durch die Gemeinden erhalten, da sie nicht die nächste Schule besuchen (z. B. Schülerinnen und Schüler der IGS Veenhusen).

Eine möglich höhere Entfernungsgrenze bei Schülerinnen und Schüler des Sekundarbereichs II wurde nicht berücksichtigt.

Im Bereich der Berufsbildenden Schulen wurden alle Vollzeitklassen berücksichtigt. Berücksichtigt wurden auch berufsqualifizierende Berufsfachschulen wie z. B. die zweijährige Berufsfachschule Fachrichtung Sozialpädagogische Assistenz oder die dreijährige Berufsfachschule Fachrichtung Altenpflege.

Abgefragt wurden weiterhin die Schülerzahlen der Oldenburger Berufsbildenden Schulen. Daneben besuchen Ammerländer Schülerinnen und Schüler eine Vielzahl von weiteren Berufsbildenden Schulen in den umliegenden Landkreisen. Hierzu liegen der Kreisverwaltung derzeit keine Zahlen vor.

Nach den überschlägigen Berechnungen würden zusätzlich ca. 2400 Schülerinnen und Schüler aus dem Sekundarbereich II den ÖPNV nutzen können. Zwar ist davon auszugehen, dass nicht alle Schülerinnen und Schüler den ÖPNV nutzen würden, andererseits wurden aber wie bereits ausgeführt, nicht alle Schülerinnen und Schüler der auswärtigen Berufsbildenden Schulen erfasst.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen würden geschätzt bei einer vollumfänglichen Erstattung zusätzliche Kosten von ca. 1.500.000,00 € jährlich entstehen.

Auf Grund der Vertragsgestaltung in den Linienbündeln Ammerland Ost und West dürfte sich der Zuschuss aus dem ÖPNV-Bereich verringern. Gleichzeitig kann aber nicht abgeschätzt werden, ob die dann vorhandenen Kapazitäten in der Schülerbeförderung noch ausreichen und in welchem Maße Kosten durch die Hinzubestellung weiterer Buskapazitäten entstehen.

Die Kreisverwaltung weist darauf hin, dass diese zusätzlichen Leistungen nur über zusätzliche Fahrzeuge und zusätzliches Fahrpersonal zu realisieren wären, welches nur in den Verkehrsspitzen benötigt würde. Schon jetzt haben die Verkehrsunternehmen Mühe, genügend Fahrpersonal für das aktuelle Angebot zu finden. Daher ist fraglich, ob das Angebot in der Verkehrsspitze in der Praxis überhaupt entsprechend des dann bestehenden Bedarfs ausgeweitet werden könnte.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass das bestehende ÖPNV-Angebot überwiegend auf die Stundentafeln der Klassenstufen 1-10 abgestimmt ist. Das Beförderungsangebot ist auf ein Unterrichtsende von montags bis donnerstags nach der 4, 5, 6 und 8 Unterrichtsstunde abgestimmt.

Im Sekundarbereich II findet am Gymnasium Bad Zwischenahn Unterricht in den 9./10. Stunden statt. Hier würde sich die Frage stellen, ob beziehungsweise in welchem Ausmaß eine Ausweitung des ÖPNV-Netzes erforderlich und wirtschaftlich sinnvoll darstellbar ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass gerade eine vollständige Erschließung der Fläche nur mit einem relativ hohen Buseinsatz möglich ist, wobei dann die einzelnen Busse voraussichtlich nur sehr gering ausgelastet sein würden. Hinzu kommt, dass das Linienbündel Ammerland Süd eigenwirtschaftlich betrieben wird.

Ferner tendieren insbesondere ältere Schüler in einem stärkeren Maße dazu auf weiter entfernt liegende Schulen, teilweise auch außerhalb des Gebietes des Landkreises Ammerland, auszuweichen.

Daher ist zu differenzieren, ob sich die kostenfreie Schülerbeförderung auf eine Kostenübernahme der Kosten für die benötigten ÖPNV-Karten beschränken soll (Auswirkung auf Kapazitäten mit entsprechenden Mehrkosten) oder ob grundsätzlich ein Beförderungsanspruch bestehen soll, welcher bei nicht vorhandenen ÖPNV-Verbindungen auch einen Anspruch auf Kostenerstattung für eigene Fahrten mit dem

PKW oder Motorrad beziehungsweise sogar einen Anspruch auf Beförderung im Taxi/Mietwagen auslöst.

Die entstehenden Kosten einer Beförderung im Freistellungsverkehr lassen sich nicht abschätzen, dürften die Kosten für eine Schülerbeförderung im Linienverkehr aber um ein vielfaches übersteigen. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Kapazitäten der Unternehmen nicht ausreichen werden. Es besteht eine große Besorgnis, dass der Landkreis Ammerland eine Beförderung nicht sicherstellen könnte.

V. Bewertung der Kreisverwaltung

Die Kosten für einen „kompletten Anspruch auf kostenlose Schülerbeförderung“ sind nur sehr schwierig und aufwändig kalkulierbar und aus Sicht der Kreisverwaltung sehr weitreichend. Durch nicht vorhersehbare Schülerströme und weitere Fahrtangebote zu anderen Unterrichtsendzeiten wäre eine erhebliche Ausweitung des ÖPNV-Netzes erforderlich.

Es wird davon ausgegangen, dass es in diesem Fall zu einem Missverhältnis zwischen Kosten und Auslastung kommen könnte.

Eine Übernahme der Kosten im bestehenden Netz für die zusätzlichen SSZK (kein Anspruch auf Beförderung abseits des ÖPNV) würde insbesondere mittelbar durch die höhere Auslastung und gegebenenfalls erforderliche zusätzliche Kapazitäten zu den oben genannten Kosten führen.

Um einen Mitnahmeeffekt zu verhindern und die Antragszahlen zu reduzieren, käme die Berücksichtigung eines Eigenanteils in Betracht. Es würde sich anbieten, diesen in Höhe der Tarifstufe A festzusetzen. Dadurch würde sich die Zahl möglicher Antragsteller erheblich verringern. Gleichwohl wäre noch immer mit Mehrkosten in Höhe von ca. 520.000,00 € jährlich zu rechnen.

Nicht berücksichtigt wurden mögliche Fahrten zu Praktikumsstellen.

Weiterhin ist zu beachten, dass die Prüfung und Erstattung der entstehenden Fahrtkostenanträge einen erheblichen Mehraufwand bedeuten, der mit dem jetzigen Personal nicht zu leisten ist wäre. Hinzu kommt, dass bei einer jährlichen Erstattung die Anträge am Ende eines Schuljahres genau in die Zeit fallen, in der mit der Anspruchsprüfung für das Folgeschuljahr der größte Arbeitsdruck im Fachamt besteht.

Geringer dürfte der finanzielle Effekt ausfallen, wenn die Kreisverwaltung zunächst den schon gemeinsam mit ZVBN und VBN eingeschlagenen Weg einer stärkeren Rabattierung der SSZK für Selbstzahler und der Schaffung eines attraktiven Tarifmodells bestreitet, von dem neben der hier betrachteten Schülergruppe auch Schüler in dualer Berufsausbildung profitieren würden.

Es wird daher vorgeschlagen, dass der Landkreis Ammerland sich zunächst gemeinsam mit dem VBN und dem ZVBN auf die Entwicklung eines attraktiven Produkts für Schülerinnen, Schüler und Auszubildende konzentriert und zu diesem Zweck bedarfsweise ggf. auch die ÖPNV-Zuschüsse erhöht. Die Kreisverwaltung verspricht sich hierbei auch einen positiven Effekt auf das „Gesamtsystem ÖPNV“,

da das bisher angedachte rabattierte Angebot nach jetzigem Überlegungsstand auch Nutzungsmöglichkeiten außerhalb des Schülerverkehrs, zum Beispiel für verbundweite Fahrten zu bestimmten Zeitlagen, vorsieht und so die wichtige Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen nachhaltiger an das System ÖPNV außerhalb der klassischen Schülerbeförderung herangeführt werden.

Hiermit würde dieser Gruppe, die heute zwischen der kostenfreien Beförderung im Sekundarbereich I und attraktiven Angeboten für Erwachsene liegt, der Zugang zum ÖPNV erleichtert. Nicht zuletzt sollte die Entwicklung der aktuellen landespolitischen Beratungen abgewartet werden.

VI. Zusammenfassung

Die Kreisverwaltung empfiehlt, dass sich der Landkreis Ammerland auf die Einführung eines attraktiven ÖPNV-Tarifmodells für alle Schüler und jungen Erwachsenen konzentriert und sich entsprechend in den ZVBN-Gremien und -Arbeitsgruppen dafür stark macht.

Für diese Vorgehensweise sprechen die folgenden Gründe:

- Für Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Haushalten werden bereits jetzt die Kosten der Schülerbeförderung auch für den Sekundarbereich II vom Bund erstattet.
- Für eine kostenfreie Schülerbeförderung für alle Schülerinnen und Schüler, die eine Vollzeitschule besuchen, fallen nach überschlägiger Schätzung zusätzliche Kosten von mindestens 1.500.000,00 € jährlich an. Davon umfasst ist ausschließlich der Schulweg, aber nicht die sonstige Nutzung des ÖPNV. Dabei sind noch nicht alle Kostenrisiken ausreichend tief betrachtet. Die Summe kann höher ausfallen.
- Die Umsetzung der kostenfreien Schülerbeförderung führt voraussichtlich zu einem erheblichen Mehrbedarf an Bussen und Fahrern ausgerechnet zu den Zeiten, zu denen das Angebot an Bussen und Fahrern bereits jetzt knapp ist. Es ist mit Blick auf den aktuellen Arbeitsmarkt fraglich, ob die Verkehrsunternehmen die zusätzliche Nachfrage ausreichend bedienen können.

Daher ist sinnvoller, die finanziellen und betrieblichen Ressourcen für eine Stärkung des ÖPNV-Systems insgesamt zu bündeln. Hier ist ein preislich attraktives Tarifangebot für alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen, das auch Fahrten beispielsweise nach Oldenburg oder Bremen ermöglicht, zu bevorzugen.

Nach alledem schlägt die Kreisverwaltung vor, eine Entscheidung über den Antrag zu vertagen. Im Falle einer negativen Entwicklung auf Landesebene oder der Beratung in den Gremien des VBN bzw. ZVBN wird die Verwaltung beauftragt eine detaillierte Kostenermittlung durchzuführen und dem Fachausschuss zur Beratung vorzulegen.