Bewertung der Einführung eines 365-Euro-Jahrestickets für alle („365-Euro-Ticket")

hier: Bürgerbegehren; Stadtratsbehandlung zur Entscheidung über die Zulässigkeit nach Art 18a Abs. 8 Satz 1 GO

I. Die Stadt Nürnberg befindet sich bereits ohne Einführung des 365-Euro-Tickets in einer **äußerst angespannten Haushaltslage**. Ein entsprechender Beschluss bzw. die Zulassung des Bürgerentscheids wäre mit den **Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar** und würde die Stadt auf Dauer aller Handlungsspielräume berauben.

Bis 2026 belaufen sich die notwendigen Einsparmaßnahmen im konsumtiven Bereich auf insgesamt rund **84,3 Mio. €**. Eine gigantische Herausforderung, die extrem harte Eingriffe in die Struktur und Aufgabenerfüllung der Stadt verlangen wird. Eine zusätzliche **Belastung durch ein 365-Euro-Ticket** würde diese Aufgabe für die Stadt **schier unlösbar** machen.

Vor dem Hintergrund der unabdingbaren, stetig weiter steigenden Kosten in den Bereichen Kinderbetreuung, Digitalisierung und Klimaschutz würden die zusätzlichen Ausgaben für ein 365-Euro-Ticket **ausgeglichene und genehmigungsfähige Haushalte** und somit die stetige Aufgabenerfüllung in den nächsten Jahren nahezu **unmöglich** machen.

Veränderte Sachlage: Notwendige neue Bewertung

Der Stadtrat hat am 17.06.2020 beschlossen, spätestens zum 01.01.2023 ein 365-Euro-Ticket im Stadtgebiet Nürnberg einzuführen, mit dem Ziel, bis zu diesem Zeitpunkt die Städteachse Nürnberg/Erlangen/Fürth/Schwabach ebenfalls für eine Einführung mit zu gewinnen und den Bund sowie den Freistaat Bayern an der Finanzierung angemessen zu beteiligen. Seit diesem Beschluss hat sich die **Sachlage hierzu völlig verändert**:

1. Die Entscheidungsgremien des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg (VGN) haben insbesondere wegen der zu erwartenden finanziellen Belastungen einhellig die **Einführung eines 365-Euro-Tickets abgelehnt**.
2. Eine angemessene **finanzielle Beteiligung durch den Bund und den Freistaat Bayern** ist bisher **ausgeblieben**.
3. Ein Gutachten (civity) zur Einführung eines 365-Euro-Tickets bei der Stadt Nürnberg hat ergeben, dass mit den jährlich einzusetzenden Finanzmitteln in Höhe von über 23 Mio. € **relativ wenig zusätzliche Nutzer*innen** für den ÖPNV in Nürnberg gewonnen werden können. Im Ergebnis würde das 365-Euro-Ticket in aller erster Linie zu einer Subventionierung bereits bestehender Kundinnen und Kunden, die bislang schon bereit und in der Lage waren, die bestehenden Preise für die Nutzung des ÖPNV zu bezahlen, führen. Der eigentlich verfolgte Zweck wird nur in einem sehr geringen Umfang erreicht. Insgesamt stehen die einzusetzenden Mittel in Höhe von **jährlich über 23 Mio. €** in einem krassen Missverhältnis zu den damit zu erreichenden Ergebnissen.
4. Die sich im Jahr 2020 bereits abzeichnende **Verschlechterung der Haushaltssituation** der Stadt Nürnberg hat sich im Zuge der Coronakrise

weiter fortgesetzt und wird mittelfristig anhalten. Verschärft wird diese Situation durch aktuelle Entwicklungen wie zum Beispiel der Ukraine-/Flüchtlingskrise, den finanziellen Auswirkungen des Klimawandels und einer sich verfestigenden Inflation/Stagflation. Die dauernde Leistungsfähigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung der Stadt Nürnberg sind stark in Gefahr, zudem droht eine **Netto-Verschuldung in unverantwortbarer Höhe**, die zu einem fast vollständigen Verlust der kommunalen Gestaltungsspielräume in der Zukunft führen würde. In Folge der sehr angespannten Haushaltssituation hat die Regierung von Mittelfranken den **Haushalt 2022 nur unter erheblichen Auflagen** genehmigt.

Aufgrund der sich völlig veränderten Sachlage ist die Einführung eines 365-Euro-Tickets für alle aus haushalterischer und wirtschaftlicher Sicht neu zu bewerten. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht dabei die Frage, ob der Beschluss zur Einführung eines solchen Tickets „mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist (BayVGH, BayVBl. 1998, 402). (Widtmann/Grasser/Müller, 31. EL März 2021, BayGO Art. 18a Rn. 33)".

Wichtige Erkenntnisse aus dem ersten Haushaltsentwurf für 2023

Auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2022 und aktuell bekannter Entwicklungen wurde bereits ein erster Entwurf für den Haushalt 2023 und dem zugehörigen Mittelfristigen Finanzplan 2023 bis 2026 erstellt. Dabei war das Ziel frühzeitig zu erkennen, in welche Richtung sich die Situation der Stadt bewegt. Die Zahlen werden sich im Planungsfortschritt noch verändern, insbesondere aufgrund der notwendigen Maßnahmen, um zu einem geordneten Haushalt zu gelangen. Die wichtigsten Erkenntnisse aus dem ersten Entwurf lauten:

1. Der Ergebnishaushalt 2023 weist für das Jahr 2023 ein **Defizit in Höhe von rund 23,1 Mio**. € aus. Dies ist gegenüber der Mittelfristplanung, die im Jahr 2021 erstellt worden ist, nochmals eine Verschlechterung in Höhe von 14,4 Mio. €.

2. Der Saldo (Cashflow) aus laufender Verwaltungstätigkeit weist lediglich einen Überschuss in Höhe von 39,5 Mio. € aus. Um die dauernde Leistungsfähigkeit gewährleisten zu können, müsste dieser Saldo mindestens die Tilgungsleistungen decken. Diese liegen im Jahr 2023 geplant bei 89,4 Mio. €. Somit **fehlen im Haushalt 2023 bereits 49,9 Mio. €**, die über Einsparungen noch gedeckt werden müssen.

3. Das aktuell vorliegende Investitionsvolumen, bei dem noch keine neu aufzunehmenden Maßnahmen enthalten sind, würde nach dem derzeitigen Berechnungsstand eine **Nettoneuverschuldung im Jahr 2023 in Höhe von 207,6 Mio. €** nach sich ziehen - eine Verschuldung, die in dieser Höhe auf Dauer auch nicht ansatzweise tragbar ist.

4. In der Mittelfristigen Planung **2024 bis 2026 steigert sich die finanzielle Schieflage** weiter. Während im Jahr 2023 eine dauerhafte Einsparung von rund 50 Mio. € zu erbringen ist, müsste die Stadt 2024 zusätzlich noch ein Sparpaket mit dauerhaften Einsparungen in Höhe von rund 38 Mio. € auflegen. Dramatisch wird es dann im Finanzplanjahr 2026, in dem noch ein zusätzliches Sparpaket in Höhe von 65 Mio. € auf den Weg gebracht werden müsste.

5. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse wurden im weiteren Planungsfortschritt wesentliche große Planungsansätze (zum Beispiel Gewerbesteuer, Erstattungen vom Bund für Kosten der Unterkunft und Sozialtransferaufwendungen) auf ein Verbesserungspotential hin überprüft. Mit dieser Maßnahme konnte das Defizit hinsichtlich der dauernden Leistungsfähigkeit finanzwirksam um rund 18,5 Mio. € reduziert werden, so dass sich diese **Deckungslücke im Jahr 2023 auf 31,4 Mio. €** beläuft. In der mittelfristigen Perspektive ergeben sich folgende Deckungslücken zwischen Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit und Tilgungen:

2024	2025	2026
48.178.681 €	49.654.217 €	84.326.041 €

Im weiteren Planungsfortschritt für das Haushaltsjahr 2023 gilt es, die fehlenden Mittel einzusparen (bis zum Haushaltsjahr 2026 sind es dann weitere **rund 53 Mio.** €).

Schwere Konsequenzen der Einführung eines 365-Euro-Tickets für die Stadt

Die schwierige Haushaltssituation hat auch die Regierung von Mittelfranken unter anderem in ihrer Genehmigung für den Haushalt der Stadt Nürnberg für das Jahr 2022 sehr deutlich gemacht. Die Stadt wird darin angehalten, „**keine weiteren großen und dauerhaften konsumtiven Ausgabepositionen** zu beschließen, die den notwendigen Cashflow aus der Verwaltungstätigkeit weiter reduzieren und die dauernde Leistungsfähigkeit gefährden. Ein **eklatantes Beispiel ist das „365 €-Ticket für Jedermann"** im Stadtgebiet" (Ziff. 3.3 der Haushaltsgenehmigung 2022). Zudem hat die Stadt Nürnberg dafür Sorge zu tragen, ihren Haushalt **unverzüglich und umfassend zu konsolidieren**, da ansonsten in wenigen Jahren ein nahezu vollständiger Verlust der Gestaltungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung droht.

1. Käme die Finanzierung des 365-Euro-Tickets auf den Stadthaushalt zu, würden sich die jährlichen Fehlbeträge und in der Folge die notwendigen Einsparungen um jährlich 23,6 Mio. € (mit steigender Tendenz) erhöhen. Bis zum Jahr 2026 müssten dann Sparbeiträge in Höhe von insgesamt 108 Mio. € (davon im Haushaltsjahr 2023 zumindest 55 Mio. €) auf Dauer konsumtiv erbracht werden. Dies entspräche **einem Stellenabbau von mehr als 1.500 Stellen**.

2. Die Regierung von Mittelfranken mahnt in ihrem Genehmigungsschreiben für den Haushalt 2022 die Stadt Nürnberg, den kommunalrechtlichen Grundsatz „Vorrang gesetzlicher Pflichtaufgaben vor freiwilligen Aufgaben" bei den künftigen Haushaltsaufstellungen stärker in den Vordergrund zu stellen. Bei den aktuellen Konsolidierungsnotwendigkeiten hat dies zur Folge, dass **alle freiwilligen Zuschüsse an Dritte** (sog. Art 5-Zuschüsse) mit dem **Ziel der Einstellung** auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Diese Zuschüsse haben insgesamt ein Volumen von gut 28 Mio. €. Bei der Größenordnung der dann noch fehlenden 80 Mio. € müssten **weitere freiwillige Aufgaben** der Stadt im Kulturbereich, im Sozialbereich und bei der Wirtschaftsförderung in großen Umfang eingestellt werden.

3. Können die notwendigen Einsparungen nicht erzielt werden, wird die Regierung von Mittelfranken der Stadt Nürnberg **keine Haushaltsgenehmigungen mehr**

erteilen (die Stadt befände sich dann in der sog. Haushaltslosen Zeit). Neben dem erheblichen **Imageschaden** ergäben sich daraus handfeste Konsequenzen auf den Haushaltsvollzug der Stadt. So dürfen neue **Baumaßnahmen nicht begonnen** werden (dies gälte z.B. auch für das Opernhaus-Interim) und auch im konsumtiven Bereich dürfen nur Ausgaben getätigt werden, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist oder für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. **Neue Projekte können dann nicht begonnen** werden. Eine länger anhaltende haushaltslose Zeit würde damit auch den **technischen Fortschritt bei der Stadt ausbremsen**, was wiederum verheerende Folgen für das Image haben und auch die Ansiedlungsbereitschaft von Unternehmen stark einschränken dürfte.

Bereits hohe Aufwendungen der Stadt für den ÖPNV geplant

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Stadt Nürnberg auch ohne Einführung des 365-Euro-Tickets bereits gewaltige Summen für den ÖPNV und seine Weiterentwicklung aufwendet. Inhaltlich wird in den nächsten Jahren massiv in Taktverdichtungen, Verstärkerlinien, Straßenbahnlückenschlüsse und -verlängerungen investiert.

Alleine für Investitionen werden Stadt und VAG zwischen **2019 und 2025 am Ende ca. 800 Mio. €** ausgegeben haben. Hinzu kommen die Verlustausgleiche und die Sonderzahlungen für die Aussetzung der Tariferhöhung, für das 365-Euro-Ticket für Schüler, das Sozialticket und das VAG-Innovationspaket. Das sind **zwischen 2020 und 2025 über 430 Mio. €**. Pro Jahr inzwischen ca. 80 Mio. € mit steigender Tendenz. Addiert man Investitionen, Verlustausgleiche und Sonderzahlungen, ergeben sich Investitionen von **knapp 1,2 Mrd. € für den ÖPNV** zwischen 2020 und 2025.

II. je an:
OBM/BgA z.w.V.
BDR/RA z.w.V.

Nürnberg, 24.06.2022
Referat für Finanzen, Personal und IT

(5204)

Abdruck:
Ref. I/II
Stk