

## **Semesterticket**

**Hier: Entscheidungsgrundlage mit Schreiben von Herrn Dr. Elrick, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Geographie**

### **I. Sachverhalt**

#### **1. Ausgangssituation**

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre gibt es Gespräche zwischen den Verbundgremien des VGN, der Stadt Nürnberg, Vertretern der Hochschulen vor Ort, des Studentenwerks und der Studierenden, um im (gesamten) VGN ein Semesterticket auf Basis eines sog. Solidarmodells einzuführen (siehe auch Vorlage für den Verkehrsausschuss vom 21.07.2005). Das Solidarmodell, welches bisher von den Studierenden bevorzugt wurde, sieht eine verpflichtende Abnahme für alle Studierenden bei uneingeschränkter Fahrberechtigung im VGN vor. Das Studentenwerk Erlangen-Nürnberg, das nach Verhandlungen mit Verkehrsunternehmen und Verbund den Beitrag für ein Semesterticket durch Satzung (Art. 95 Abs. 4 Satz 3 BayHSchG) festlegt, hatte jedoch in der Vergangenheit Bedenken dahingehend geäußert, dass der Solidarbeitrag, den die Studierenden zahlen müssen, nicht zu hoch ausfallen dürfe. Außerdem scheiterte das Solidarmodell in der Vergangenheit an der Zustimmung des Freistaats, da der sich errechnende Pflichtbeitrag als nicht zumutbar abgelehnt wurde. Diese Zustimmung ist seit 2006 mit der Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes nicht mehr erforderlich. Die Zustimmungsnotwendigkeit des Freistaates zu einem Pflichtbeitrag bezieht sich nur noch auf die zu treffenden Regelungen bzgl. der Ausgleichsleistungen nach § 45a. Die Erteilung dieser Zustimmung setzt, gemäß den aktuellen Aussagen, jedoch voraus, dass für den Freistaat keine finanziellen Mehrbelastungen im Rahmen dieser Ausgleichsleistungen entstehen. Im Übrigen haben der Träger des örtlichen Nahverkehrs und das Studentenwerk die entsprechenden Vereinbarungen zu treffen, das heißt der Gesetzgeber stellt die Einführung eines Semestertickets in das Ermessen des jeweiligen Studentenwerks, welches nun die rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken für den Fall eines gerichtlichen Urteils bzgl. der Unzulässigkeit der Höhe des Solidarbeitrags abwägen muss. Der von allen Studierenden zu leistende Beitrag muss deshalb, bezogen auf den monatlichen BAföG-Bedarfssatz, angemessen sein, da sonst das Risiko besteht, dass Studierende, die ein solches Semesterticket nicht wollen, gegen einen entsprechenden Beitragsbescheid des Studentenwerks klagen könnten.

Hintergrund dieser Problematik ist eine rechtliche Besonderheit in Bayern, die in anderen Bundesländern, z.B. Nordrhein-Westfalen oder Hessen, so nicht besteht:

Wenn nicht ein nach demokratischen Grundsätzen gewähltes Studierenden-Parlament, sondern das Studentenwerk als Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Verkehrsverbund bzw. den Verkehrsunternehmen einen Vertrag über ein Semesterticket abschließt (Art. 95 Abs. 4 Satz 2 BayHSchG), besteht ein gewisses Klagerisiko: Das heißt, Studierende, die ein solches Semesterticket nicht wollen, könnten gegen einen entsprechenden Beitragsbescheid des Studentenwerks klagen. Die Erfolgsaussichten können nicht abgeschätzt werden. Im ungünstigsten Fall müsste das Studentenwerk aber allen Studierenden, die geklagt haben bzw. dies nach einer entsprechenden - negativen - Gerichtsentscheidung noch tun könnten, den Beitrag zurückzahlen. Diese Situation stellt sich für alle bayerischen Hochschulstandorte gleich dar.

Inzwischen gibt es zu der Frage der Höhe eines Pflichtbeitrages auch höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerwG vom 12.05.1999 und BVerfG vom 04.08.2000), die besagt, dass ein Semesterticket, das „nur“ ein Viertel eines Studierenden-Monatstickets kostet, nicht beanstandet werden kann und sich bei 1,6% des BAföG-Höchstsatzes im Rahmen hält. Derzeit liegt der BAföG-Höchstsatz bei 670 Euro pro Monat, 1,6% davon sind 10,72 Euro pro Monat, also 64,32 Euro pro Semester (inkl. vorlesungsfreie Zeit).

Ein Problem dabei ist, dass das damals in Rede stehende Semesterticket aber keine Ausschlusszeiten enthielt. Es kommt also bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips (Verhältnis Leistung – Gegenleistung) darauf an, ob ein mehr oder weniger reines Freizeitticket eine angemessene Gegenleistung für den Sockelbetrag darstellt.

## **2. Münchner Modell**

Vor diesem Hintergrund hat die Landeshauptstadt München ebenfalls nach jahrelangen Verhandlungen mit dem MVV (Münchner Verkehrs- und Tarifverbund), den Hochschulen vor Ort und den Studierenden ein sog. Sockelbetragsmodell probeweise ab dem Wintersemester 2013/2014 eingeführt.

Dabei sind alle Studierenden verpflichtet, einen sog. Sockelbetrag für eine Fahrberechtigung mit Verkehrsmitteln des ÖPNV außerhalb der Hauptverkehrszeiten sowie am Wochenende zu entrichten. Ergänzend dazu kann freiwillig ein Aufpreisticket erworben werden.

In München beträgt der Sockelbetrag 59 Euro pro Semester (also für 6 Monate und damit inkl. vorlesungsfreier Zeit). Dieses Basisticket hat eine Ausschlusszeit Montag bis Freitag von 6 Uhr morgens bis 18 Uhr abends. Außerhalb dieser Ausschlusszeit (also auch am Wochenende sowie an Feiertagen) kann man mit dem Basisticket im gesamten MVV-Bereich fahren. Das freiwillig zu erwerbende Aufpreisticket kostet zusätzlich 141 Euro pro Semester und kann dann ohne Ausschlusszeiten im gesamten MVV-Bereich genutzt werden.

Die Höhe des Pflichtbeitrages von 59 Euro erschien dem Studentenwerk in Anwendung der höchstrichterlichen Rechtsprechung (siehe oben) als unbedenklich, so dass das Klagerisiko als minimal eingeschätzt und somit akzeptiert wurde.

Um dieses Modell grundsätzlich zu ermöglichen, hat der Münchner Stadtrat einen kommunalen Verlustausgleich in Höhe von maximal 12 Millionen Euro (6 Mio. pro Jahr) für zunächst zwei Jahre für eventuelle Einnahmeausfälle des MVV durch das Semesterticket übernommen. Damit sollen eventuelle Mindereinnahmen des MVV bei zu geringer Aufpreisticketkaufquote kompensiert werden. Damit dem MVV keine Ausfälle entstehen, müssen mehr als 62% der Münchner Studierenden das Aufpreisticket erwerben.

Laut VGN, der dazu vom MVV entsprechende Informationen erhalten hat, haben inzwischen mehr als 70% der Münchner Studierenden für das Wintersemester 2013/2014 das Aufpreisticket erworben.

Das Bayerische Wirtschaftsministerium hat mit Schreiben vom 23.10.2012 mitgeteilt, dass die Ausgleichsleistungen nach §45a PBefG (Personenbeförderungsgesetz) für die Dauer des Probebetriebs grundsätzlich zugesagt werden können. Eine Verlängerung dieser Sonderregelung zu den Ausgleichsleistungen nach §45a PBefG über diesen Zeitpunkt hinaus wird jedoch ausdrücklich abgelehnt.

Zu dem Umgang mit den Ausgleichsleistungen nach §45a PBefG, in Zusammenhang mit VGN-Semesterticketmodellen, finden aktuell noch Gespräche von VGN, Regierung von Mit-

telfranken und Freistaat Bayern statt. Die Verkehrsunternehmen brauchen für die wirtschaftliche Betrachtung jeglicher Modelle vor deren Vereinbarung verbindliche Aussagen zum Umgang mit den Ausgleichleistungen nach §45a PBefG.

Laut Darstellung des Studentenwerks Erlangen-Nürnberg war zudem Voraussetzung für das Zustandekommen eines Vertrages zwischen dem Studentenwerk München und dem MVV über ein Semesterticket in der dargestellten Form, dass sich an den drei größten Hochschulen in München, der LMU (Ludwig-Maximilians-Universität), der TUM (Technische Universität München) und der HM (Hochschule München), im Rahmen einer Urabstimmung jeweils eine absolute Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer/innen für das Semesterticket ausspricht.

Die Ergebnisse der Abstimmung sehen folgendermaßen aus:

LMU: 81,5% Zustimmung; Beteiligungsquote 52,6%

TUM: 90,7% Zustimmung; Beteiligungsquote 68,7%

HM: 87,9% Zustimmung; Beteiligungsquote 54,1%

Die Vorgabe für eine Mindestbeteiligung pro Hochschule wurde erreicht. Die übrigen kleineren Münchner Hochschulen erhielten die Möglichkeit, sich, sofern gewünscht, für ihre Studierenden nachträglich auch am Semesterticket zu beteiligen.

### **3. Aktuelle Entwicklungen im VGN**

#### **3.1 VGN-Verkehrserhebung**

Als Grundlage für weitere Aktivitäten mit dem Ziel einer für alle Studierenden gültigen Gesamtraumlösung ermittelt der VGN in der durchgeführten verbundweiten Verkehrserhebung die für neue Berechnungen erforderlichen Datengrundlagen. Laut Aussagen des VGN werden die für die Diskussion notwendigen verifizierten Daten im Sommer 2014 vorliegen. Auf der Basis dieser Zahlen soll dann ein Modell entwickelt werden, das die Studierenden mehrheitlich wollen, den Verkehrsunternehmen weiterhin die nötige wirtschaftliche Grundlage bietet und das weitgehend „rechtssicher“ ist.

Dabei ist festzuhalten, dass ein sog. Sockelmodell wie in München auch im VGN grundsätzlich möglich ist. Dafür müssen folgende Punkte abgearbeitet werden:

- a.) Die jeweiligen Beträge für das Sockel- und das Aufpreisticket müssen berechnet werden. Erst mit den ausgewerteten Daten der oben erwähnten Verkehrserhebung des VGN ist es möglich, die aktuellen Mobilitätsmuster der Studierenden abzubilden und auf deren Grundlage entsprechende Preise zu kalkulieren. Bei einer derartigen Kalkulation sind die jeweiligen Ausschluss- und Fahrzeiten zu berücksichtigen. Weiterhin muss der VGN eine Mindest-Kaufquote der Studierenden für das Aufpreisticket ermitteln, die notwendig ist, damit keine Mindereinnahmen gegenüber dem Status Quo beim VGN verursacht werden.
- b.) Somit ist diese Kaufquote des Aufpreistickets für die Sicherung der Einnahmen des VGN ein entscheidender Faktor. Da aber das tatsächliche Kaufverhalten der Studierenden im Vorfeld nicht bekannt ist, kann eine Ausgleichsgarantie für ein mögliches Defizit auch im VGN nötig werden. Die Höhe einer solchen Ausgleichsgarantie müsste ebenfalls vom VGN kalkuliert werden. Dann müsste entschieden werden, welche Kommunen im VGN bereit wären, diese möglichen Einnahmeausfälle mit entsprechen-

den Verlustausgleichen abzusichern und im ungünstigsten Fall auch zu übernehmen. Rechtlich erscheint es derzeit geboten, dass sich zumindest die Städte und Gemeinden im VGN-Bereich mit Universitäts- oder Hochschulstandort an der Finanzierung des Ausgleichs beteiligen, sofern die betreffenden Universitäten und Hochschulen am Semesterticket teilnehmen. Inwieweit kommunalrechtlich neben der grundsätzlichen Zustimmung in den Gremien des VGN auch eine finanzielle Beteiligung aller Aufgabenträger im VGN notwendig ist, ist Gegenstand weiterer Prüfungen.

Analog dem Vorgehen im MVV wird von einer zeitlich und der Höhe nach begrenzten Verlustübernahme für eventuelle Einnahmeausfälle des VGN durch das Semesterticket während der Dauer des Probetriebes in Form einer Garantieerklärung ausgegangen. Eine solche Garantieerklärung wäre vorab als kreditähnliches Rechtsgeschäft durch die Regierung von Mittelfranken zu genehmigen.

Schließlich müsste noch eine (umsatz-)steuerliche Prüfung des Modells vorgenommen werden.

- c.) Mit dem Freistaat Bayern ist eine Vereinbarung zu den Ausgleichsleistungen nach §45a PBefG zu treffen.
- d.) Auf der Grundlage eines solchen Modells müsste eine Urabstimmung zumindest bei den größten Hochschulen im Großraum Nürnberg, also bei der FAU (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg) und bei der TH Nürnberg (Technische Hochschule Nürnberg Georg Simon Ohm) erfolgen.

### **3.2 Mobilitätsbefragung der FAU, Institut für Geographie, Dr. Tim Elrick**

Seit Dezember 2013 liegen die Ergebnisse einer Befragung zum Themenkomplex „Studentische Mobilität“ an den drei großen Hochschulen im Großraum Nürnberg, die unter der wissenschaftlichen Leitung von Dr. Tim Elrick (Institut für Geographie, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg) durchgeführt wurde, vor. Eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in der Anlage. Zudem wird Herr Dr. Elrick die Ergebnisse in der Ältestenratssitzung vortragen.

Auf Einladung der Stadt Nürnberg wurden am 14. Januar 2014 die Ergebnisse dieser Mobilitätsbefragung und ihrer möglichen Aussagen für die Einführung eines Semestertickets mit Studierendenvertretungen der FAU, der TH Nürnberg und der Evangelischen Fachhochschule, Vertretern der Hochschulen (FAU, TH Nürnberg Hochschule für Musik), des VGN, des Studentenwerks Erlangen-Nürnberg sowie der Städte Erlangen und Fürth diskutiert.

Dabei wurde einvernehmlich vereinbart, dass zunächst zwei Grundmodelle von Seiten des VGN auf der Grundlage der VGN-Verkehrserhebung kalkuliert werden sollten:

- a.) Basisticket (mit entsprechenden Ausschlusszeiten wie in München) und Aufpreisticket jeweils für den gesamten VGN;
- b.) Basisticket für den gesamten VGN (mit den entsprechenden Ausschlusszeiten wie in München) und das Aufpreisticket in zwei Varianten, zum einen nur für den Raum Nürnberg, Fürth, Erlangen (derzeit Zonen 100/200/300/400) und zum anderen für den gesamten Verbundraum.

Mit diesen konkreten Zahlen sollen dann im Sommer 2014 die Gespräche fortgeführt werden.

#### 4. Weiteres Vorgehen

Ziel der Stadt Nürnberg sowie des VGN ist es, den Studierenden im Großraum Nürnberg ein attraktives, jedoch für alle Beteiligten wirtschaftlich tragfähiges Semesterticket zu ermöglichen. Ausgehend vom Münchner Modell und auf der Grundlage der VGN-Verkehrserhebung wird deshalb in Zusammenarbeit mit dem VGN, den Studierendenvertretungen, den Studentenwerken, den Hochschulen und den anderen beteiligten Kommunen ein Sockelmodell für den VGN geprüft.

Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass eine dauerhafte finanzielle Unterstützung durch die Stadt Nürnberg nicht möglich ist. Deshalb wird darauf zu achten sein, dass das Verhältnis von Aufpreishöhe und Inanspruchnahmequote der Studierenden so gewählt wird, dass ein Verlustausgleich möglichst vermieden werden kann. Nur so kann langfristig die Nachhaltigkeit des Angebotes gesichert werden.

Ferner sei an dieser Stelle auch erwähnt, dass innerhalb des VGN, wie bei allen Tarif- bzw. Sortimentsveränderungen, alle Partner (Unternehmens- und Aufgabenträgerebene) jeglichem Modell zustimmen müssen.

Über die Ergebnisse der Prüfungen wird im Herbst 2014 erneut im Ältestenrat berichtet.