

Liebe andere ASten in NRW,

im Folgenden findet ihr das von uns in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zur Zukunft des Semestertickets.

Bitte verwendet das Dokument **vorerst nur zur internen Diskussion**. Wir wollen in der nächsten Woche genauer besprechen, inwiefern wir den inhaltlichen Gehalt möglichst wirksam nach außen tragen.

Ganz viel Spaß beim Lesen wünscht  
euer AStA der TU Dortmund :D



**MEISTERERNST  
DÜSING  
MANSTETTEN**

Partnerschaft von  
Rechtsanwältinnen und  
Rechtsanwälten mbB

Oststraße 2  
48145 Münster

Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52

E-Mail: [info@meisterernst.de](mailto:info@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

**Bernd Meisterernst**  
(bis 2018)

**Mechtild Düsing**  
Fachanwältin für Agrar-,  
Erb- und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
(bis 2021)

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für Verwaltungs-  
recht, Dipl.-Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für Arbeits- und  
Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für Verwaltungs- und  
für Urheber- und Medienrecht

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Fachanwalt für Agrarrecht

**Veronica Bundschuh**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachanwältin für Familienrecht  
Zertifizierte Mediatorin  
Lehrbeauftragte Universität  
Münster

**Marius Schaefer, MLE**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht

**Anna-Kristina Pusch**  
Fachanwältin für Familien-  
und Sozialrecht

**Henning  
Schulte im Busch**  
Fachanwalt für Agrar- und  
Verwaltungsrecht

**Dr. Andrea Bockey  
Notarin** · Fachanwältin für Erb-,  
Verwaltungs- und Sozialrecht

**Julius Altmiks**  
Rechtsanwalt

**Marlit Brummert**  
Rechtsanwältin

**Elena Gabel**  
Rechtsanwältin



Arbeitnehmer-  
Anwälte

Mitglied der  
bundesweiten Kooperation  
ArbeitnehmerAnwälte  
[www.arbeitnehmer-anwaelte.de](http://www.arbeitnehmer-anwaelte.de)



# Rechtsgutachten

## zu Rechtsfragen der Zulässigkeit des Semestertickets bei Einführung der „Deutschlandtickets“

erstattet im  
Auftrag der Studierendenschaft der TU Dortmund

durch  
Rechtsanwalt  
Wilhelm Achelpöhler  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

und

Rechtsanwalt  
Julius Altmiks

Münster, März 2023

## Sachverhalt

Die Studierendenschaft der TU Dortmund erhebt nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 ihrer Beitragsordnung vom 7.12.22 eine Betrag von 220,02 EUR für das Semesterticket, das in ganz NRW gilt. Angesichts der bevorstehenden Einführung des bundesweiten 49,- EUR Tickets bittet die Studierendenschaft um die Beantwortung der folgenden Rechtsfragen:

### Fragen zum Themenbereich Solidarmodell

1. Ist durch die Einführung des Deutschlandtickets die Rechtmäßigkeit der Finanzierung des Semestertickets durch das Solidarmodell gefährdet?
2. Ist ein Semesterticket, welches einen geringeren Geltungsbereich hat als das Deutschlandticket (z.B. nur in NRW), über das Solidarmodell rechtlich sicher zu realisieren?
3. Wäre durch einen geringeren Preis des Semestertickets der Fortbestand des Solidarmodells zu sichern?

### Fragen zum Themenbereich Kündigung und Veränderung der Geschäftsgrundlage

4. Welche Kündigungsrechte hat die verfasste Studierendenschaft (VS) gegenüber den Semesterticket-Vertragspartnern? Gibt es neben den in § 8 des VRR-Semesterticket-Vertrages genannten Kündigungsrechten weitere Kündigungsrechte?
5. Stellt die Einführung des Deutschlandtickets eine Störung der Geschäftsgrundlage nach § 313 BGB dar?
6. Ist die Einführung des Deutschlandtickets ein wichtiger Grund zur Kündigung von Dauer-schuldverhältnissen nach § 314 BGB?
7. Braucht es ein Sonderkündigungsrecht von Bund/Land, um den Vertrag vorzeitig zu beenden und Neuverhandlungen zu ermöglichen? (Für den Fall, dass sich ASten und Verkehrsverbünde/-vertriebe nicht einvernehmlich auf eine Vertragsanpassung einigen können)

### Fragen zum Themenbereich Klagen und Rechtssicherheit

8. Zu § 8, Satz 1 des VRR-Semesterticketvertrages: Wäre eine Klage durch Studierende gegen das Semesterticket aufgrund der geänderten Ausgangsbedingungen zu erwarten? Würde damit die Verpflichtung der VS zur Kündigung des Vertrages einhergehen?
9. Ist es rechtmäßig, wenn der Verkehrsverbund über eine Aufpreiszahlung (Upgrade) den Gültigkeitsbereich des Semestertickets erweitert? Gilt dies auch, wenn der Preis von Semesterticket und Aufpreis über dem Preis liegt, den z.B. Arbeitgeber\*innen zahlen müssen?

## **Rechtsgutachten**

Die Begutachtung des Sachverhalts und die Beantwortung der gestellten Fragen soll in zwei Schritten erfolgen.

Zunächst wird in einem ersten Teil A der Frage nachgegangen, ob durch die Einführung des Deutschlandtickets, im folgenden 49,- EUR Ticket, die Rechtmäßigkeit der Finanzierung des Semestertickets durch das Solidarmodell gefährdet ist (Frage 1), ob ein Semesterticket, welches einen geringeren Geltungsbereich hat als das Deutschlandticket (z.B. nur in NRW), über das Solidarmodell rechtlich sicher zu realisieren ist (Frage 2), ob durch einen geringeren Preis des Semestertickets der Fortbestand des Solidarmodells zu sichern wäre (Frage 3) ob eine Klage durch Studierende gegen das Semesterticket aufgrund der geänderten Ausgangsbedingungen zu erwarten? (Frage 8) sowie ob bei einer Klage die Verpflichtung der VS zur Kündigung des Vertrages besteht (Frage 8). Denn diese Frage betreffen die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Semestertickets. In einem zweiten Teil B soll dann der Frage nach den zivilrechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Studierendenschaft nachgegangen werden.

### **Teil A Weitere Zulässigkeit des Semestertickets**

Die Einführung eines Semestertickets erfolgt in Wahrnehmung der den Studierendenschaft durch § 53 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 HG zugewiesenen Aufgaben der Wahrnehmung der sozialen und wirtschaftlichen Belange der Studierenden. War das Semesterticket anfangs noch juristisch umstritten, so geht seit langem die Rechtsprechung davon aus, dass die Abschluss von Semesterticket Verträgen zu dem Aufgaben der Studierendenschaft zu rechnen ist. Die Fahrt von Studierenden zur Hochschule ist durch ihre soziale Lage als Auszubildende geprägt und daher dient jede Maßnahme, die auf die Reduzierung der Fahrtkosten abzielt, den sozialen Interessen der Studierenden, Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. September 1997 – 25 A 3362/93 –, Rn. 29, juris.

Von der Frage der Zuständigkeit der Studierendenschaft zum Abschluss derartiger Verträge ist aber die Frage der materiellen Zulässigkeit dieser Verträge und die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Beitragsordnungen zu unterscheiden.

Die materielle Zulässigkeit des Semestertickets ist an dem für Beiträge geltenden Äquivalenzprinzip zu messen (1). Ferner darf die Einführung des Semestertickets nicht gegen den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (2) und den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) (3) verstoßen.

#### **1. Beachtung des beitragsrechtlichen Äquivalenzprinzips**

Die Aufwendungen der Studierendenschaft für das Semesterticket werden durch einen Beitrag finanziert. Beiträge dürfen nur unter Wahrung des Äquivalenzprinzips erhoben werden. Nach

diesem Prinzip, das nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine beitragsrechtliche Ausformung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darstellt (siehe nur BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 - BVerwG 1 C 45.87 - NVwZ 1990, 1167) und daher dem Bundesrecht angehört (so für Gebühren auch Urteil vom 26. Februar 1988 - BVerwG 7 C 34.87 - BVerwGE 79, 90, 91), darf die Höhe der Beiträge nicht im Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den sie abgelten sollen. Zudem dürfen einzelne Mitglieder nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden.

Es ist allerdings nicht erforderlich, dass der Beitrag einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil ausgleicht, der sich bei dem einzelnen Verbandsmitglied messbar niederschlägt. Es kommt auch nicht darauf an, ob der den Beitragspflichtigen zuzurechnende Vorteil tatsächlich genutzt wird. Es genügt, wenn ihnen ein entsprechender Vorteil geboten wird und sie diesen nutzen können (siehe Urteil vom 26. Juni 1990 - BVerwG 1 C 45.87 - a.a.O.; Urteil vom 3. September 1991 - BVerwG 1 C 24.88 - Buchholz 451.45 § 73 HwO Nr. 1; Beschluss vom 3. Mai 1995 - BVerwG 1 B 222.93 - Buchholz 451.45 § 113 HwO Nr. 2). BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 – 6 C 14/98 –, BVerwGE 109, 97-115, Rn. 39 – 46.

Das BVerwG in seinem Urteil vom 12. Mai 1999 auf die Frage eingegangen, ob der Vorteil, der für alle Studierenden durch das Semesterticket gegeben ist, in einem Missverhältnis zu der Beitragsbelastung steht. Gegenüberzustellen ist also auf der einen Seite die Beitragsbelastung und auf der anderen Seite der mit dem Beitrag verbundene Vorteil, die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Verkehrsdienstleistungen. Diesen wirtschaftlichen Vorteil für die Studierenden leitet die Rechtsprechung aus einem Vergleich zwischen dem Semesterticket einerseits und dem Preis, der für eine auf sechs Monate angelegte Beförderungsberechtigung aufzubringen wäre ab.

Dazu führte das BVerwG aus:

*„Die Höhe des für das Semesterticket zu entrichtenden Beitragsanteils steht nach den Feststellungen des Berufungsgerichts schließlich auch nicht in einem Missverhältnis zu dem dadurch abgegoltenen Vorteil. Die Monatsfahrkarte kostete nämlich bisher für Studierende 59 DM, während sich der Preis für das Semesterticket in dem hier maßgeblichen Semester auf 14 DM monatlich belief. Es brachte den Studierenden daher eine Ermäßigung von über 75 v.H. und besaß zudem auch noch einen erheblich größeren Geltungsbereich. Das Berufungsgericht hat den erzielten Preis insofern zu Recht als "außerordentlich attraktiv" bezeichnet, als sich das Semesterticket bei diesem Preis schon bei wenigen Fahrten lohne“, BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 – 6 C 14/98.*

Einen ganz ähnlichen Vergleich zwischen der Höhe des Semestertickets und dem ansonsten zu zahlenden Preis stellte auch das OVG Niedersachsen an:

*„Wirtschaftlich lässt sich der Vorteil für die Studierenden aus einem Vergleich zwischen dem Semesterticket einerseits und dem Preis, der für eine auf sechs Monate angelegte Beförderungsberechtigung aufzubringen wäre, andererseits ermitteln. Soweit das Verwaltungsgericht - von den Klägern unwidersprochen - von einem monatlichen Mindestaufwand von 28,-- DM (bei Abschluss eines Jahresabonnements) und damit für den Semesterzeitraum anfallenden Kosten von 228,-- DM ausgegangen ist und in die gebotene Gegenüberstellung die für einen Einzelfahrschein in dem hier maßgeblichen Zeitraum aufzubringenden Kosten von 1,50 DM bis 1,80 DM einbezogen hat, belegt dies die erhebliche Vergünstigung für jeden Inhaber einer Semesterfahrkarte, deren monatlicher Kostenaufwand sich auf 4,17 DM beläuft und die sich somit bereits im Vergleich zu drei Einzelfahrscheinen im Monat als rentabel erweist.“*

OVG Lüneburg, Urteil vom 15. Oktober 1998 – 10 L 7904/95 –, Rn. 31 - 38, juris

Auch das OVG Hamburg sah bei einem Beitrag für das Semesterticket von 209,-- DM und einem für den Geltungsbereich des Semestertickets sonst zu zahlenden Betrags von 568,- DM einen ausreichenden Vorteil. Das Semesterticket ist insoweit 64 % günstiger, Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 31. Juli 1995 – Bf III 33/95 –, Rn. 67, juris.

In dem vom BVerwG entschiedenen Fall war das Semesterticket um 75 % günstiger als eine Monatskarte, im vom OVG Niedersachsen entschiedenen Fall war das Ticket 85% günstiger.

Es liegt auf der Hand, dass der mit dem Beitrag gewährte Vorteil, die Möglichkeit, die öffentlichen Verkehrsmittel wie der Inhaber einer Monatskarte zu nutzen oder sogar darüber hinaus, nicht außer Verhältnis zu dem mit dem Semesterticketbeitrag gewährten Vorteil steht.

Vergleicht man das Semesterticket, mit seinem Geltungsbereich in ganz NRW mit anderen Tickets die vergleichbare Vorteile bieten, etwa SchönesJahrTicket NRW des VRR für 3.010 Euro/Jahr (2. Klasse), dann ist offensichtlich, dass das Semesterticket die Möglichkeit einer Gegenleistung eröffnet, für die ohne das Semesterticket erheblich höheren Beträge aufgewendet werden müssen. Das Semesterticket ist insoweit 84% günstiger

<https://www.vrr.de/de/tickets-tarife/ticketuebersicht/ticket/nrw/schoenesjahrticket-nrw/>

Diese wirtschaftliche Betrachtung stellt sich bei der Einführung eine 49 EUR Tickets durchaus anders dar:

Denn bei einem Zahlungsbetrag von 220 EUR als Beitrag für das Semesterticket ergibt sich eine monatliche Belastung von 36,66 EUR, der die monatliche Belastung durch das bundesweit gültige 49,- EUR Ticket gegenüber zu stellen ist. Das Semesterticket ist nicht um 75% günstiger als das alternativ zu erwerbende Monatsticket, es ist nur noch 25% günstiger. Es ist im Geltungsbereich allerdings auf NRW beschränkt.

Dass insoweit das Semesterticket überhaupt eine günstigere Alternative darstellt könnte bezweifelt werden. Das Semesterticket ist geringfügig günstiger, aber eben auch räumlich beschränkt.

Allerdings wird man in den Vergleich nicht einstellen können, dass ein Studierender das 49 EUR Ticket ja nicht im gesamten Jahr erwerben müsse. Zunächst müsste ein Studierender in drei Monaten auf den Bezug des 49 EUR Tickets verzichten, um insgesamt geringere Aufwendungen für den Nahverkehr zu haben. Die Oberverwaltungsgerichte sind durchweg der Ansicht, dass der beitragsrechtliche Vorteils auch in den Semesterferien gegeben sei. Es handele sich nämlich insoweit lediglich um eine vorlesungsfreie Zeit, in der studiumsbedingte Tätigkeiten in aller Regel nach wie vor stattfinden: Ferienhausarbeiten, Praktika, Übungsklausuren, Übungskurse, Exkursionen, Prüfungen, Besprechungen mit Mitgliedern des Lehrkörpers, Wiederholungs- und Vertiefungskurse etc. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 31. Juli 1995 – Bf III 33/95 –, Rn. 68, juris, ebenso weil die vorlesungsfreie Zeit ganz überwiegend nicht zum Urlaub bestimmt ist und in ihr zahlreiche Übungen und praktische Studienveranstaltungen stattfinden, welche die Anwesenheit am Hochschulort erfordern Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. September 1997 – 25 A 3362/93 –, Rn. 40 - 91, juris. Durch den Nichtbezug des 49,-EUR während der Semesterferien hat der studierende damit gerade nicht den Vorteil, den er durch den Bezug des Semestertickets auch in der Zeit der Semesterferien hat.

Die bei der Beachtung des Äquivalenzprinzips aufgeworfene Frage ist indessen allein die Frage des Verhältnisses der Belastung durch den Beitrag und dem dadurch eröffneten Vorteil. Dieses Verhältnis hat sich durch Einführung des 49,- EUR Tickets nicht geändert. Der Vorteil, der mit dem Semesterticket eröffnet wird ist bei wirtschaftlicher Betrachtung nach wie vor größer als die Belastung. Das Semesterticket verstößt also nicht gegen das beitragsrechtliche Äquivalenzprinzip.

## 2. Verhältnismäßigkeit des Semestertickets

Die Rechtfertigung des Semestertickets wurde bislang aus dem Solidargedanken abgeleitet: die auf dem Solidargedanken gestützte Umlage aller zur Gemeinschaft zählenden Mitglieder ermöglicht erst das verbilligte Angebot gegenüber jedem Studierenden, so OVG Lüneburg, Urteil vom 15. Oktober 1998 – 10 L 7904/95 Doublette –, Rn. 38, juris. In diesem Sinne stellt sich die Frage, ob das mit der Einführung des beitragsfinanzierten Semestertickets verfolgte Ziel eines verbilligten Angebots zur Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs für Studierende realistisch nicht durch ein milderer Mittel erreicht werden kann, BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 – 6 C 14/98 –, BVerwGE 109, 97-115, Rn. 43.

Das Bundesverwaltungsgericht erörterte hier gerade die Alternative, eine verstärkte Verbilligung des öffentlichen Nahverkehrs:

*„Wie sich seinen Feststellungen entnehmen lässt, wurde der Preis für das Semesterticket in der Weise kalkuliert, dass die Gesamteinnahmen, die die öffentlichen Verkehrsbetriebe bisher während eines Semesters aus dem Verkauf von Monatskarten, Sammel- und Einzelfahrscheinen an Studierende erzielten, durch die Gesamtzahl der eingeschriebenen Studierenden am Hochschulort dividiert wurden. Das bedeutet, dass sich die Verkehrsbetriebe bereit erklärt haben, ohne Erhöhung ihrer bisherigen Einnahme aus der Beförderung von Studierenden nunmehr allen Studierenden die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs anzubieten. Ein im Ergebnis für den einzelnen Studierenden derart günstiges Angebot hätte die Studierendenschaft ihren Mitgliedern auf der Grundlage eines freiwilligen Erwerbs des Semestertickets ersichtlich nicht verschaffen können. Andere Wege, ihren Mitgliedern eine so preiswerte Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs zu ermöglichen, etwa über eine erhöhte Subventionierung der Fahrpreise durch die öffentliche Hand, schieden angesichts der allgemein bekannten angespannten Lage der öffentlichen Haushalte von vornherein als ein ernsthaft in Erwägung zu ziehendes schonenderes Mittel aus“, BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 – 6 C 14/98 –, BVerwGE 109, 97-115, Rn. 43.*

Aus diesen Erwägungen des BVerwG kann man ableiten, dass die Einführung des Semestertickets dann nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig ist, wenn durch eine erhöhte Subventionierung der Fahrpreise des öffentlichen Nahverkehrs gleichfalls eine preiswerte Nutzung durch die Studierenden ermöglicht wird.

Damit stellt sich die Frage, ob mit dem 49 EUR Ticket die Mitgliedern der Studierendenschaft eine so preiswerte Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs ermöglicht wird, wie das beim Semesterticket der Fall ist.

Maßstab ist dabei die mit der Nutzung des Semestertickets vergleichsweise preiswerte Nutzung. Hier sind zwei Betrachtungsweisen möglich:

Einmal kann darauf abgestellt werden, dass das 49 EUR Ticket einen deutlich größeren Geltungsbereich hat als das Semesterticket und damit mit der Zahlung des Preises von 49,- EUR ein deutlich größere Gegenleistung erworben wird, als das beim Semesterticket der Fall wäre. Auch könnte die monatliche Kündbarkeit berücksichtigt werden. Das 49,- EUR Ticket wäre demnach preiswerter als das Semesterticket.

Abgestellt werden kann aber auch auf den Preis, der für das von den Studierenden typischerweise in Anspruch genommene Angebot gezahlt werden muss, also die Aufwendungen für die Fahrten am Wohnort und zur Ausbildungsstätte. Um diesen Aufwand zu finanzieren ist das Semesterticket mit 33,66 EUR billiger als das 49 EUR Ticket, dessen Kosten 45% sind höher als die Kosten des Semestertickets, wenn es auch beim 49 EUR Ticket einen weit größeren Geltungsbereich gibt.



Da beide Betrachtungsmöglichkeiten gegeben sind, muss es als zweifelhaft angesehen werden, ob das Semesterticket angesichts der Verbilligung des öffentlichen Nahverkehrs mit dem 49 EUR Ticket noch erforderlich ist. Genau diese Verbilligung des öffentlichen Nahverkehrs ist seinerzeit vom BVerwG erörtert worden. Es ist bereits zweifelhaft, ob das Semesterticket gegenüber dem 49 EUR Ticket in einer Gesamtschau das günstigere Ticket ist. Ein solches Ticket ist es allein dann, wenn man auf den spezifischen Bedarf von Studierenden abstellt, günstig vom Wohnort die Universität oder Praktikplätze etc zu erreichen. Insoweit bietet das Semesterticket weiterhin einen Kostenvorteil gegenüber dem 49 EUR Ticket. Das 49 EUR Ticket ist also, betrachtet man den spezifisch studentischen Verkehrsbedarf nicht in gleicher Weise geeignet, das Interesse der Studierenden an der preiswerten Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs im Zusammenhang mit der Ausbildung zu gewährleisten. Aus diesem Grunde kann man die Erforderlichkeit des Semestertickets nach wie vor bejahen.

Es muss allerdings ausdrücklich betont werden, dass erhebliche Risiken bei der Fortsetzung des Semestertickets bestehen, die umso größer werden, je näher der Preis des Semestertickets dem 49 EUR Ticket angenähert wird und die umso niedriger sind, je niedriger der Preis des Semestertickets gegenüber dem 49 EUR Ticket ist. Sollte der Abstand zwischen dem 49 EUR Ticket und dem Semesterticket die Größenordnungen erreichen, wie sie die Rechtsprechung bei Einführung des Semestertickets geprüft hat und seinerzeit Preisvorteile von 64 % für ausreichend gehalten hat, wäre man insoweit auf der sicheren Seite, wobei insoweit von der Rechtsprechung entweder identische Geltungsbereiche oder sogar größere Geltungsbereiche des Semestertickets zugrunde gelegt wurden.

In diesem Zusammenhang kann darauf hingewiesen werden, dass die Rechtsprechung im Hinblick auf die Gruppennützigkeit des Semestertickets immer wieder auch die Ergebnisse von Urabstimmungen über das Semesterticket herangezogen hat:

*„Als Indiz dafür, ob das Semesterticket dem ganz überwiegenden Teil der Studierendenschaft zugutekommt, ist dabei einmal der Anteil derer in den Blick zu nehmen, die sich bei einer hierzu durchgeführten Urabstimmung für dessen Einführung ausgesprochen haben. Das war nach den Feststellungen des Berufungsgerichts - bei einer Wahlbeteiligung von 37,97 v.H. - die ganz überwiegende Mehrheit der Studierenden (74,55 v.H.)“.*

BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 – 6 C 14/98 –, BVerwGE 109, 97-115, Rn. 46.

Ein solches Urabstimmungsergebnis hat allerdings nur eine Indizielle Funktion. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass ein positives Ergebnis einer Urabstimmung eine risikolose Einführung des Semestertickets ermöglicht.

Deshalb spricht vieles dafür, dass das Semesterticket auch nach der Einführung des 49 EUR Tickets zulässig ist. Allerdings ist keineswegs ausgemacht, dass die Rechtsprechung dies genauso sieht, denn mit dem 49 EUR Ticket ist genau der Fall eingetreten, den das BVerwG in

seiner Entscheidung vom 12. Mai 1999 erörtert hat: die deutliche Subventionierung des öffentlichen Nahverkehrs und damit die Bereitstellung eines gegenüber den bisherigen Ticketangeboten erheblich vergünstigten Nahverkehrstickets.

Zu fragen ist weiter, ob das Semesterticket der Höhe nach unverhältnismäßig ist. Diese Frage stellt sich an sich unabhängig von der Möglichkeit des Erwerbs eines 49, EUR Tickets. Das BVerwG hat dazu seinerzeit ausgeführt:

*„So stellt die Erhebung des auf das Semesterticket entfallenden Beitragsanteils vorliegend insbesondere auch für die Studierenden, die das Ticket nicht benutzen wollen, keine den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzende unzumutbare Belastung dar. Als Vergleichsgröße dafür, ob der für das Semesterticket erhobene Beitragsanteil noch als zumutbar beurteilt werden kann, ist dabei vornehmlich der einem Studierenden nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz zustehende monatliche Bedarfssatz einschließlich Unterkunft und Krankenversicherung heranzuziehen. Dieser lag im maßgeblichen Wintersemester 1992/93 für nicht bei ihren Eltern wohnende Studierende in den alten Bundesländern bei insgesamt 865 DM (siehe § 13 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 2 b, Abs. 2 a Nr. 2 Satz 2 Nr. 2 BAföG i.d.F. des Art. 1 Nr. 5 des 15. BAföGÄndG vom 19. Juni 1992, BGBl I 1062). Im Grenzbereich des gemessen an dieser quantitativen Vergleichsgröße Zumutbaren ist ergänzend und nachrangig eine Reihe qualitativer Faktoren zu berücksichtigen. Dazu gehören - anders als beim Äquivalenzprinzip - auch die Vorteile, die sich als verfassungsrechtlich zulässige Nebeneffekte aus der Einführung des Semestertickets für alle Studierenden ergeben. Das sind zum einen die vom Berufungsgericht angeführte Verbesserung der örtlichen Umweltbedingungen aufgrund der erhöhten Inanspruchnahme des öffentlichen Nahverkehrs durch die Studierenden und die Entspannung der Parkplatzsituation im Hochschulbereich. Es ist zum anderen der Vorteil, das Ticket auch zu Freizeit Zwecken nutzen zu können. Gemessen hieran war der auf das Semesterticket entfallende Beitragsanteil von monatlich 14 DM verhältnismäßig gering und damit auch für den noch zumutbar, der auf das Ticket nicht angewiesen war oder es aus anderen Gründen nicht nutzen wollte (vgl. auch Urteil vom 4. Juli 1969 - BVerwG 7 C 29.67 - a.a.O., S. 313 für die Beiträge zur studentischen Krankenversicherung).“ BVerwG, Urteil vom 12. Mai 1999 – 6 C 14/98.*

Der aktuelle BAföG Höchstsatz liegt bei 934 EUR, die Aufwendungen für das Semesterticket liegen bei 36,66 EUR, also bei 3,9 % des BAföG Höchstsatzes. Im Fall des BVerwG waren es mit 14 DM bei einem Höchstsatz von 865 DM 1,6%. Damit ist der Anteil zwar höher, aber nach wie vor in einem sehr geringen Anteil des monatlichen Budgets von Studierenden.

### 3. Belastungsgleichheit

Die Verhältnismäßigkeit des Semestertickets darf auch nicht für einzelnen Studierende zu einer übermäßigen Belastung führen. Eine besondere Belastung ergibt sich zweifellos für all die Studierenden, die das bundesweit geltende 49 EUR Ticket nutzen wollen. Wenn diese neben dem 49,- EUR Ticket, das sie wegen des Geltungsbereichs erwerben, auch noch das Semesterticket

erwerben müssen, dann wäre diese Beitragspflicht sicher unverhältnismäßig. Denn das Semesterticket bringt für diese Gruppe keinen zusätzlichen Vorteil, führt aber zu einer nicht unerheblichen Belastung.

Dieser Doppelbelastung kann allerdings durch die Möglichkeit, das Semesterticket durch eine entsprechende individuelle Zuzahlung zum 49 EUR Ticket zu erweitern vorgebeugt werden.

#### **4. Ergebnis zu Teil A:**

Im Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass mit der Einführung des 49 EUR Tickets die Rechtfertigung des Semestertickets neu aufgeworfen ist. Das Semesterticket ist weiterhin mit dem beitragsrechtlichen Äquivalenzprinzip vereinbar. Mit der Möglichkeit eines freiwilligen Upgrades zum 49 EUR Tickets ist auch die Unverhältnismäßigkeit der Belastung der Inhaber eines 49 EUR Tickets vermieden. Offen bleibt, ob das Ticket noch erforderlich ist, wenn auch vieles dafür spricht, dass das 49 EUR Ticket nicht ebenso preisgünstig die Erreichbarkeit der Hochschule und private Fahren am Wohnort oder in NRW gewährleistet.

Ob eine Klage gegen das Semesterticket zu erwarten ist, kann nicht beurteilt werden.

Angesichts der Vorbehalte in der Rechtsprechung des BVerwG im Hinblick auf die Frage, ob das Semesterticket noch erforderlich ist, wenn der öffentliche Nahverkehr durch Subventionen erheblich verbilligt wird, was mit dem 49 EUR Ticket gerade eintritt, muss jedoch darauf ausdrücklich hingewiesen werden, dass die Erhebung des Semestertickets durchaus von den Gerichten in Frage gestellt werden kann. Es gibt zwar durch den Preisvorteil des Semestertickets auch gegenüber dem 49 EUR Ticket weiterhin eine Eignung des Semestertickets dem Bedürfnis an günstigem Verkehr im Zusammenhang mit der Ausbildung gegeben. Ob der verpflichtende Bezug aber von den Verwaltungsgerichten noch als verhältnismäßig im engeren Sinne gesehen wird, erscheint angesichts der geringen Preisdifferenz durchaus fraglich.

Allein die Klage eines Studierenden löst keine Verpflichtung aus, den Vertrag zu kündigen. Sollte eine solche Klage erfolgreich sein steht zugleich fest, dass die Studierendenschaft das Semesterticket nicht fortführen kann.

Empfehlenswert ist es, zu den hier aufgeworfenen Fragen eine Auskunft der Hochschulleitung als Rechtsaufsicht einzuholen.

#### **Teil B Zivilrechtliche Reaktionsmöglichkeiten**

In diesem Teil wird den folgenden Frage nachgegangen:

4. Welche Kündigungsrechte hat die verfasste Studierendenschaft (VS) gegenüber den Semesterticket-Vertragspartnern? Gibt es neben den in § 8 des VRR-Semesterticket-Vertrages genannten Kündigungsrechten weitere Kündigungsrechte?

5. Stellt die Einführung des Deutschlandtickets eine Störung der Geschäftsgrundlage nach § 313 BGB dar?

6. Ist die Einführung des Deutschlandtickets ein wichtiger Grund zur Kündigung von Dauerschuldverhältnissen nach § 314 BGB?

7. Braucht es ein Sonderkündigungsrecht von Bund/Land, um den Vertrag vorzeitig zu beenden und Neuverhandlungen zu ermöglichen? (Für den Fall, dass sich ASten und Verkehrsverbünde/-vertriebe nicht einvernehmlich auf eine Vertragsanpassung einigen können)

In § 8 des VRR-Vertrags sind außerordentliche Kündigungsgründe vereinbart. Diese sind vereinbart für Situationen, die aus den Besonderheiten des Semestertickets resultieren. Fraglich ist, ob einige der Kündigungsgründe überhaupt notwendig sind, da sich diese ohnehin aus dem Gesetz ergäben. Diese Frage kann hier aber dahinstehen.

Neben den vereinbarten Kündigungsgründen kommen die gesetzlichen Kündigungsgründe in Betracht. Auf Grund der besonderen Situation – keine der Vertragsparteien verletzt eine Vertragspflicht – scheiden einige der gängigen gesetzlichen Kündigungsgründe aus. In Betracht kommen noch § 313 BGB und § 314 BGB.

Diese werden durch die vereinbarten Kündigungsgründe auch nicht verdrängt. Der Rückgriff auf die Störung der Geschäftsgrundlage gem. § 313 BGB ist subsidiär; er ist dort nicht erforderlich, wo vertraglich oder gesetzlich die Risikoverteilung bereits in eindeutiger Weise geregelt ist (MüKoBGB/Finkenauer, 9. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 52). Die Risikoverteilung ist hier vertraglich aber nicht anderweitig geregelt. Die in den Verträgen vereinbarten Kündigungsgründe sollen die außerordentliche Kündigung der Verträge nicht abschließend regeln. Sie regeln v.a. spezielle Fälle, die sich aus den Besonderheiten des Semestertickets und damit verbundener rechtlicher Unsicherheiten ergeben. Die Besonderheit, dass ein Nahverkehrsticket für 49 € eingeführt wird, wurde dabei nicht bedacht.

Zu prüfen ist vorrangig, ob eine Vertragsanpassung gem. § 313 Abs. 1 BGB möglich ist. Nach herrschender Meinung ist § 313 Abs. 1 BGB bei Dauerschuldverhältnissen nur vorrangig gegenüber § 314 BGB, wenn eine Vertragsanpassung unmöglich oder unzumutbar ist; andernfalls wird § 313 Abs. 1 BGB durch § 314 BGB verdrängt, da § 314 BGB mit seinen geringeren Anforderungen vorrangig vor § 313 Abs. 3 S. 2 BGB zu prüfen ist (MüKoBGB/Finkenauer, 9. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 170; BGH BB 2014, 1601 Rn. 23; BGHZ 133, 363 (369) = BeckRS 9998, 173405 zu § 242; Grüneberg/Grüneberg Rn. 14; Jauernig/Stadler Rn. 12). Eine

Vertragsanpassung, bspw. durch eine Preisanpassung oder eine Upgrade-Option, ist hier wohl möglich und zumutbar.

Für eine Anwendung des § 313 genügt nicht jede unvorhergesehene Änderung der Verhältnisse. Erforderlich ist vielmehr eine schwerwiegende (wesentliche) Änderung (BGH NJW 1989, 289). Wo die Wesentlichkeitsgrenze zu ziehen ist, hängt von der Art des Vertrages und der aufgetretenen Störung sowie den sonstigen Umständen des Einzelfalles ab (vgl. etwa BGH NJW 2007, 1884 Rn. 17). Allgemein lässt sich sagen, dass eine Störung (nur dann) schwerwiegend ist, wenn nicht ernstlich zweifelhaft ist, dass zumindest eine der Parteien bei Kenntnis der Änderung den Vertrag nicht oder nur mit einem anderen Inhalt abgeschlossen hätte (Grüneberg/Grüneberg Rn. 18, BeckOK BGB/Lorenz, 65. Ed. 1.2.2023, BGB § 313 Rn. 23).

Bei einem gegenseitigen Vertrag gehört der Gedanke der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung zur Geschäftsgrundlage. Wird das Äquivalenzverhältnis durch unvorhersehbare Ereignisse schwerwiegend gestört, ist diese Geschäftsgrundlage weggefallen (vgl. Grüneberg/Grüneberg, 81. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 25). Das Äquivalenzverhältnis bzw. die Äquivalenzstörung ist unabhängig vom oben angeführten beitragsrechtlichen Äquivalenzprinzip.

Durch die Einführung des Deutschlandtickets für 49 € wird die Sachleistung des VRRs an den AStA, die Semestertickets für alle Studierenden, entwertet, wie sich aus einer wirtschaftlichen Betrachtung ergibt. Vor Einführung des Deutschlandtickets gab es das SchöneJahrTicket NRW für 3.010 €/Jahr, welches mit dem Semesterticket vergleichbar war. Im Vergleich dazu war das Semesterticket 84 % günstiger. Im Vergleich zum Deutschlandticket für 49 € ist das Semesterticket für 36,66 € pro Student nur noch 25 % günstiger.

Für die weitere Betrachtung ist davon auszugehen, dass bisher die Geldleistung des AStAs dem Wert der Sachleistung entsprach. Weiter ist klarzustellen, dass die Sachleistung nicht das einzelne Ticket ist, sondern die vom AStA abgenommenen Semestertickets in ihrer Gesamtheit. Durch das neu eingeführte Deutschlandticket sinkt der Wert der Semestertickets erheblich. Schließlich bemisst sich der Wert der Semestertickets auch an vergleichbaren Angeboten. Als solches steht dem Semesterticket nunmehr das Deutschlandticket gegenüber, welches bei einem 33 % höheren Preis einen erheblich größeren Verkehrsraum abdeckt und zugleich monatlich flexibel ist. Zudem ist hier einzubeziehen, dass das Semesterticket nicht von jedem Studierenden tatsächlich in Anspruch genommen wird, sondern auf einem Solidarmodell beruht; würden nur die Studierenden, die das Ticket tatsächlich (rentabel) nutzen, das Deutschlandticket für 49 € in Anspruch nehmen, wären die Gesamtausgaben dafür voraussichtlich geringer als die für das Semesterticket für 36,66 € für jeden Studierenden. Ohnehin würde zukünftig nur noch eine deutlich geringere Zahl an Studierenden ein Semesterticket in Anspruch nehmen, wenn sie eine Wahlmöglichkeit hätten. Dies verdeutlicht den Wertverlust, den das Semesterticket durch die Einführung des Deutschlandtickets erleidet.

Die Entwertung der Sachleistung gehört grundsätzlich zum Risikobereich des Sachleistungsgläubigers, dem AStA, wirkt sich also zu seinem Nachteil aus. Bei außergewöhnlichen Einwirkungen außerhalb des typischen Vertragsrisikos kann trotzdem eine Anpassung in Frage kommen (vgl. Grüneberg/Grüneberg, 81. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 29). Die Einführung des Deutschlandtickets kann als eine solche außergewöhnliche Einwirkung bewertet werden. Zum grundsätzlich vom AStA zu tragendem Risiko wird es durchaus zu zählen sein, dass der VRR andere Preise verändert und dabei auch mit dem Semesterticket vergleichbare Leistungen vergünstigt; auch wenn Ticketvergünstigungen eher unüblich sind. Dass dabei aber ein Preis einer vergleichbaren Leistung derart verändert wird, dass der neue Preis bei rund einem Fünftel des vorherigen Preises liegt, ist außergewöhnlich und war von keiner Vertragspartei vorherzusehen.

Die Einführung des Deutschlandtickets für 49 € könnte auch ein Eingriff von hoher Hand sein. Auch die Eingriffe von hoher Hand (sowie Gesetzesänderungen und Änderungen der Rechtsprechung) sind eine Fallgruppe der Störung der Geschäftsgrundlage – wenn auch eine der selten vorkommenden. Sie können ebenfalls das Äquivalenzverhältnis stören (vgl. Grüneberg, 81. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 34). Bei Gesetzesänderungen ist die Geschäftsgrundlage bspw. gestört, wenn dadurch ausgelöste Produktions- und Handelsbeschränkungen das wirtschaftliche Gleichgewicht von Verträgen stören (MüKoBGB/Finkenauer, 9. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 233) oder, wenn eine Apothekenkonzession durch den Wegfall der vorherigen Einschränkungen ihren wirtschaftlichen Wert verliert (MüKoBGB/Finkenauer, 9. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 236).

Die Einführung des Deutschlandtickets durch die hohe Hand ist mit diesen Fällen vergleichbar. Das Ticket wird durch die Bundes- und Landesregierungen mitfinanziert und von den öffentlichen Verkehrsbetrieben eingeführt. Der wirtschaftliche Wert der Semestertickets sinkt durch die Einführung des Deutschlandtickets erheblich (s.o.). Der Wert, den die Abnahme des Semestertickets vorher für den AStA hatte, wurde wesentlich dadurch bestimmt, dass das Semesterticket eine Sonderstellung im Preisgefüge der sonstigen Tarife innehatte. Dieser Vorteil, den das Semesterticket gegenüber den allgemeinen Tarifen hatte, wird erheblich gemindert bzw. gänzlich beseitigt.

Rechtsfolge ist, dass die Vertragsanpassung verlangt werden kann. Die Vertragsparteien haben zunächst über die Anpassung zu verhandeln. Führen die Verhandlungen zu keiner Einigung oder verweigert sich eine Vertragspartei, kann das Gericht angerufen werden (vgl. Grüneberg, 81. Aufl. 2022, BGB § 313 Rn. 41).

Soweit die Fortsetzung des Vertrags unzumutbar ist, kann der Vertrag gem. § 314 BGB gekündigt werden. Die Fortsetzung ist stets unzumutbar, wenn eine Vertragsanpassung von der Rechtsordnung verboten, undurchführbar oder sinnlos ist. Die bloße Verweigerung der Mitwirkung an einer Vertragsanpassung genügt nicht (vgl. Grüneberg, 81. Aufl. 2022, BGB § 313

Rn. 42). Die Unzumutbarkeit wäre vorliegend gegeben, wenn das Semesterticket nicht mehr rechtlich zulässig wäre. Damit verstieße es gegen die Rechtsordnung und wäre für den AStA mithin auch nicht mehr durchführbar.

In diesem Fall wäre die Einführung des Deutschlandtickets auch ein wichtiger Grund. Ein wichtiger Grund liegt gem. § 314 Abs. 1 S. 2 BGB vor, wenn dem kündigenden Teil unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und unter Abwägung der beiderseitigen Interessen die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses bis zur vereinbarten Beendigung oder bis zum Ablauf einer Kündigungsfrist nicht zugemutet werden kann.

Da das Gesetz auf eine nähere Regelung des wichtigen Grundes bewusst verzichtet, müssen v.a. die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt und umfassend abgewogen werden (vgl. MüKoBGB/Gaier, 9. Aufl. 2022, BGB § 314 Rn. 23). Grundsätzlich muss der Kündigungsgrund im Risikobereich des Kündigungsgegners liegen (vgl. Grüneberg, 81. Aufl. 2022, BGB § 314 Rn. 7). Ausnahmsweise liegt aber auch ein wichtiger Grund vor, wenn dem kündigenden Teil aus Gründen, die er nicht beeinflussen kann, eine weitere Inanspruchnahme der Leistungen des anderen Vertragspartners nicht mehr zumutbar ist (vgl. BGH, NJW 2012, 1431 = NZM 2012, 394 Rn. 31 m.w.N.; NJW 1997, 193 (195) m.w.N.).

Die Rechtsprechung stellt dabei an die außerordentliche Kündigung eines Dauerschuldverhältnisses nach § 314 BGB weniger strengere Anforderungen als an die Vertragsauflösung aufgrund Störung der Geschäftsgrundlage nach § 313 Abs. 3 S. 2 BGB (vgl. MüKoBGB/Gaier, 9. Aufl. 2022, BGB § 314 Rn. 34 m.w.N.). Wenn also bereits eine Vertragsauflösung aufgrund der Störung der Geschäftsgrundlage gem. § 313 Abs. 3 S. 2 BGB möglich wäre (s.o.), so liegt ein wichtiger Grund i.S.d. § 314 BGB vor.

Unter diesen Umständen braucht es kein Sonderkündigungsrecht von Bund/Land, um den Vertrag vorzeitig zu beenden und Neuverhandlungen zu ermöglichen. Die gesetzlichen Bestimmungen sind insoweit ausreichend. Der Anspruch auf eine Vertragsanpassung ergibt sich bereits aus § 313 Abs. 1 BGB und ist notfalls gerichtlich durchsetzbar.

### **Ergebnis zu Teil B:**

Wenn das Semesterticket weiterhin rechtlich zulässig gestaltet werden kann, hat der AStA einen Anspruch auf Vertragsanpassung gem. § 313 Abs. 1 BGB. Anzustreben ist dabei zunächst ein optimaler Interessenausgleich und eine beidseitig zumutbare Anpassung bei gleichzeitig möglichst geringem Eingriff in die bestehende Regelung. Denkbar erscheint hier vor allem eine Preisanpassung als auch eine Upgrade-Option. Der Anspruch auf Anpassung kann gerichtlich geltend gemacht werden, wenn sich zuvor erfolglos um eine Anpassung bemüht wurde.

Wenn das Semesterticket nach Einführung des Deutschlandtickets für 49 € rechtlich unzulässig ist, kann der Vertrag gem. § 314 BGB fristlos gekündigt werden. Die Kündigung beendet das Vertragsverhältnis mit sofortiger Wirkung. Das Kündigungsrecht muss gem. § 314 Abs. 3 BGB innerhalb einer angemessenen Frist ausgeübt werden. Angemessen scheint hier wegen des

komplexen Sachverhalts eine Kündigungserklärungsfrist von mindestens zwei Monaten. Die Frist beginnt mit der sicheren und umfassenden Kenntnis zu Einführung und Modalitäten des Deutschlandtickets, welche bisher nicht gegeben ist.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Achelpöhler'.

Achelpöhler

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Altmiks'.

Altmiks