

Die Verfasste Studierendenschaft – Zum 50-jährigen Bestehen des Bonner Studierendenparlaments

Marco Penz, Bonn*

Das Bonner Studierendenparlament feiert in diesem Jahr sein 50-jähriges Bestehen. Beginnend mit der Entwicklung der Studierendenschaften in (West-)Deutschland und deren gesetzlichen Verankerung, wird ein Blick auf dessen Verfassungsmäßigkeit und immer wiederkehrende Probleme im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Verfassten Studierendenschaften geworfen.

I. Einführung

Seit nunmehr 50 Jahren¹ debattieren Studierende im Bonner Studierendenparlament (SP) und bilden damit einen bedeutsamen Teil der studentischen Selbstverwaltung. Dabei kann man sicherlich geteilter Meinung über den Sinn oder Unsinn der studentischen Selbstverwaltung sein. Für die einen stellt sie „Übungsfeld für studentische Funktionsträger“² dar; für die anderen ist sie wichtiger Bestandteil zur Wahrnehmung berechtigter Interessen von Studierenden im Sinne einer „Quasi“-Gewerkschaft³ gegenüber der Universität. Dabei haben die studentischen Vertreter/-innen ihre Aufgabenzuschreibung allzu oft sehr extensiv ausgelegt. Unvergessen in der bundesdeutschen Geschichte bleiben insoweit wohl die studentischen Proteste der 1968er in dessen Folge vermehrt die Gerichte angerufen wurden, was u.a. das VG Sigmaringen hinsichtlich einer Resolution zum Tod Benno Ohnesorgs urteilen ließ: „Nicht jeder Tod eines Studenten ist hochschulbezogen“⁴. Ebenso war das Semesterticket des Öfteren Gegenstand des Streits. Inzwischen ist es für viele zur Selbstverständlichkeit avanciert. Aber auch heute noch wird über den

Fortbestand der Verfassten Studierendenschaft gestritten.⁵ Nimmt man die mangelnde Beteiligung an studentischen Wahlen hinzu, scheint die Legitimation der studentischen Selbstverwaltung in Form einer Zwangskörperschaft immer weiter abzunehmen. Insofern ist von Interesse, in welchem Verhältnis Studierende und Studierendenschaft überhaupt stehen.

II. Entwicklung studentischer Selbstverwaltung

1. Studierendenschaft im Allgemeinen

Nach anfänglichen Versuchen der Allgemeinen Deutschen Burschenschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Forderung einer studentischen Selbstverwaltung durchzudringen und dessen Verbot in Folge der Karlsbader Beschlüsse 1819, wurden die Reformbestrebungen während der Revolution von 1848 in der allgemeinen deutschen Studentenversammlung in Eisenach wieder aufgegriffen. Mit dem Scheitern der Revolution scheiterte jedoch auch dieses Vorhaben.⁶ Ab 1918 verwirklichten sich dann jedoch an praktisch allen deutschen Hochschulen Allgemeine Studierendenausschüsse (AStA), deren Ziel es insbesondere war, die Gegensätze zwischen Korporierten und Freistudenten sowie zwischen konfessionellen und anderen Verbindungen und Gruppen zu überwinden.⁷ Nach den beschlossenen Leitsätzen der Allgemeinen Deutschen Studentenschaft auf dem deutschen Studententag in Würzburg sollten die Studierendenschaften behördliche Organe sein, die ihre Aufgaben selbstständig wahrnehmen und berechtigt seien, Zwangsbeiträge zu erheben.⁸ Dies wurde erstmalig unter Ausschluss von „parteilichpolitischen und religiösen Zwecken“ in der Verordnung über die Bildung von Studentenschaften an den preußischen Hochschulen vom 18. September 1920⁹ gesetzlich verankert und diente als Vorbild für die anderen deutschen Länder.¹⁰ Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten wurden

* Der Autor studiert Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Er ist seit Februar 2012 Präsident des Bonner Studierendenparlaments.

¹ Irritierenderweise wurde im Januar 2013 jedoch das 35. SP gewählt. Dies basiert auf der Einführung des Studentenschaftsgesetzes von 1978 (s. unten, II. 2.).

² So der ehem. Kanzler der Universität Bonn Wahlers, Hochschulalltag zwischen Resignation und Ratlosigkeit, 1984, in: Hirdt/ Ossenbühl (Hg.), Zwischen Prinzip und Praxis, FG Wahlers, 1992, S. 231 (236); vgl. aber auch Rupp/Geck, Die Stellung der Studenten in der Universität, 1968, S. 27; Zimmermann, DUZ 1974, 502 (504); Gieseke, Die verfasste Studentenschaft, 2001, S. 63.

³ Vgl. die Terminologie bei Gieseke (Fn. 2), S. 75 unter Hinweis auf OVG Münster DVBl. 1977, 994; dagegen aber Krüger, in: Flämig u.a. (Hg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 1996, S. 578.

⁴ VG Sigmaringen JZ 1968, 262 (264).

⁵ So hat sich die Junge Union noch 2012 für die Abschaffung der Verfassten Studierendenschaften ausgesprochen; Grundsatzprogramm der Jungen Union Deutschlands, 2012, S. 15, <http://data.junge-union.de/pdf/2013/06/09/2-51b41127a152e.pdf>, Abruf v. 02.08.2013.

⁶ Bartsch, Die Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1971, S. 12 f.

⁷ Gieseke, (Fn. 2), S. 13.

⁸ Vgl. Bartsch, (Fn. 6), S. 17.

⁹ ZblUV 1921, S. 8 ff.

¹⁰ Bartsch, (Fn. 6), S. 17; Gieseke, (Fn. 2), S. 15.

mit dem Gesetz über die Bildung von Studentenschaften an den wissenschaftlichen Hochschulen vom 22. April 1933¹¹ die Studierendenschaften für die nationalsozialistische Ideologie vereinnahmt, Juden aus der Studierendenschaft ausgeschlossen und in Folge der Preußischen Studentenschaftsverordnung vom 12. April 1933¹² der bislang gewählte AStA durch den „Führer der Studentenschaft“ (§ 4 Nr. 2 lit. a)) ersetzt. Die Studierendenschaften wurden damit Teil des NS-Systems im Hochschulbereich.¹³ Mit Ende des Zweiten Weltkrieges wurden von den alliierten Besatzungsmächten provisorische Studierendenausschüsse gebildet, die vor allem die Wahlen zu neuen Studierendenvertretungen durchführen sollten.¹⁴ Einheitliche Regelungen gab es bis Ende der 1960er nicht, doch bestanden die Studierendenschaften teils unter Berufung auf Gewohnheitsrecht unbestritten fort. Die westdeutschen Studierendenschaften haben sich im Verband Deutscher Studentenschaften (VDS) zusammengeschlossen. Während sich bis zu den frühen 1960er Jahren Studierendenschaften weitestgehend unbestritten auch zu allgemeinpolitischen Themen geäußert haben¹⁵, wurde ein dahingehendes „Mandat“ spätestens seit Ende der 60er Jahre bestritten.

2. Die Bonner Studierendenschaft im Besonderen

Schon schnell nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde auch in Bonn durch Erlass der Militärregierung im Herbst 1945 ein AStA mit dem Ziel der Durchführung von Wahlen eingeführt. Der neugewählte AStA trat sodann im Frühjahr 1946 in sein Amt, wobei „Exekutive“ und „Legislative“¹⁶ vereint waren.¹⁷ Nach einer Satzungsänderung wurde schließlich für die Legislaturperiode 1963/64 das 1. SP gewählt.¹⁸ Damit ging eine Trennung der „Exekutive“ (AStA) und „Legislative“ (SP) einher. Einen Höhepunkt studentischer Politik erreichte auch die Bonner Studierendenvertretung sicherlich Ende der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts.¹⁹ So wurde die Disziplinargerichtsbarkeit durch das SP abgelehnt, auf eine größere Mitbestimmung in universitären Gremien gedrängt und von radikalen Gruppen Vorlesungen und Wahlen boykottiert. Wie vielerorts auch musste sich die Bonner Studierendenschaft ob ihrer Beteiligung an einer vom VDS initiierten Vietnam-Resolution vor den Gerichten verantworten. Das

SP hat daraufhin am 27. April 1968 beschlossen, aus dem VDS auszutreten.²⁰ Das bis dahin allein auf Satzungsrecht beruhende SP wurde erst durch das Gesetz zur Änderung des Rechts der Studentenwerke und der Studentenschaft vom 25. April 1978²¹ auf Landesebene gesetzlich verankert. Mit dieser Änderung des Landesgesetzes begann eine neue Zählung der Legislaturperioden des Bonner Studierendenparlaments²², sodass dessen Mitglieder aktuell im 35. SP zusammentreten.

III. Die Verfasste Studierendenschaft als politisches Zugeständnis?

Oftmals wird die Anerkennung von Verfassten Studierendenschaften als Zugeständnis an die studentischen Gruppen aufgefasst. So könnte mit Blick auf Baden-Württemberg schon von einer Renaissance²³ der Studierendenschaft gesprochen werden. Nach über 30 Jahren hat die neue grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg diese mit dem Verfasste-Studierendenschafts-Gesetz vom 10. Juli 2012²⁴ wieder eingeführt. Somit ist Bayern das einzige Bundesland, in dem die Verfasste Studierendenschaft bislang abgeschafft bleibt.

Nach § 41 Hochschulrahmengesetz (HRG) kann das Landesrecht vorsehen, dass an den Hochschulen zur Wahrnehmung hochschulpolitischer, sozialer und kultureller Belange der Studierenden, zur Pflege der überregionalen und internationalen Studierendenbeziehungen sowie zur Wahrnehmung studentischer Belange in Bezug auf die Hochschulen Studierendenschaften gebildet werden. Das als Rahmengesetz gem. Art. 75 GG a.F. erlassene HRG gilt aufgrund der Übergangsregelung des Art. 125a I GG fort. Der Bundesgesetzgeber hatte den § 41 HRG im Jahr 2002 dahingehend ändern wollen, dass Studierendenschaften durch die Länder einzuführen sind. Dieses Vorhaben ist vor dem BVerfG aufgrund der Gesetzgebungskompetenz der Länder gescheitert.²⁵

Johannes Rau erklärte mit Blick auf die Probleme rund um das politische Mandat noch im Jahr 1969, dass eine Studierendenschaft auf freiwilliger Grundlage wohl die geeignetere Organisationsform sei²⁶, revidierte jedoch schon wenige Jahre später – jetzt als Wissenschaftsminister in NRW – seine Äußerung und betonte, die Verfasste Studierendenschaft könne die Gefahr verringern, dass diese von radikalen Minderheiten missbraucht werde²⁷.

In Nordrhein-Westfalen bilden alle an der Hochschule eingeschriebenen Studierenden die Studierendenschaft;

¹¹ RGBl. I, S. 215.

¹² ZblUV 1933, S. 117 ff.

¹³ Gieseke, (Fn. 2), S. 20.

¹⁴ Gieseke, (Fn. 2), S. 20.

¹⁵ Becker, in: Denninger, HRG, 1984, § 41 Rn. 14 m.w.N.

¹⁶ Ablehnend hinsichtlich der Terminologie *Geis*, Die Verfasste Studierendenschaft – eine unendliche Geschichte, in: Heckmann/Schenke/Sydow (Hg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, FS Würtenberger, 2013, S. 1137 (1143 f.); dagegen scheut Becker, (Fn. 15), § 41 Rn. 7 nicht den Vergleich mit den parlamentarischen Körperschaften des Bundes und der Länder.

¹⁷ Universität Bonn, Chronik der akademischen Jahre 1939/40 bis 1948/49 und Bericht über das akademische Jahr 1948/49, Jg. 64 (= Jg. 53 N.F.), S. 74 ff.

¹⁸ Universität Bonn, Chronik des akademischen Jahres 1962/63, Jg. 78 (= Jg. 67 N.F.), S. 40.

¹⁹ Kennzeichnend für diese hoch politisierte Zeit ist auch die für studentische Wahlen hohe Wahlbeteiligung von über 50 %.

²⁰ Universität Bonn, Chronik und Bericht über das akademische Jahr 1967/68, Jg. 83 (= Jg. 72 N.F.), S. 46 ff.

²¹ GV. NW. S. 180.

²² AKUT Nr. 151 vom 28. November 1978, S. 1.

²³ Geis, (Fn. 16), S. 1137 (1145) sieht darin hingegen eher eine „anachronistische Erscheinung“.

²⁴ GBl. S. 457.

²⁵ BVerfGE 112, 226 (251).

²⁶ Rau, studentische politik 4/1969, 52.

²⁷ Rau, studentische politik 5/1973, 14.

sie ist eine rechtsfähige Gliedkörperschaft der Hochschule (§ 53 HG NRW). Sie verwaltet ihre Angelegenheiten selbst und hat unbeschadet der Zuständigkeit der Hochschule und des Studentenwerks gem. § 53 II 2 HG NRW die Aufgabe: 1. die Belange ihrer Mitglieder in Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen; 2. die Interessen ihrer Mitglieder im Rahmen dieses Gesetzes zu vertreten; 3. an der Erfüllung der Aufgaben der Hochschule (§ 3), insbesondere durch Stellungnahmen zu hochschul- oder wissenschaftspolitischen Fragen mitzuwirken; 4. auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft zur aktiven Toleranz ihrer Mitglieder zu fördern; 5. fachliche, wirtschaftliche und soziale Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen; dabei sind die besonderen Belange der Studierenden mit Kindern und der behinderten Studierenden zu berücksichtigen; 6. kulturelle Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen; 7. den Studierendensport zu fördern; 8. überörtliche und internationale Studierendenbeziehungen zu pflegen. Sie können für die genannten Aufgaben Medien aller Art nutzen und in diesen Medien auch die Diskussion und Veröffentlichung zu allgemeinen gesellschaftspolitischen Fragen ermöglichen (§ 53 II 3 HG NRW).

IV. Organe der Studierendenschaft

Zum besseren Verständnis sollen in aller Kürze die Organe der Studierendenschaft dargestellt werden. Dies sind nach § 53 V 1 HG NRW das SP und der AStA.²⁸ Darüber hinaus gehende Regelungen ergeben sich im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts aus den Satzungen der Studierendenschaften.

1. Studierendenparlament (SP)

Nach § 54 I HG NRW ist das SP das höchste beschlussfassende Organ der Studierendenschaft. Es wird von den Studierenden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. In Bonn besteht es zurzeit aus 51 Mitgliedern und wird jährlich im Januar gewählt (§ 6 Satzung der Studierendenschaft der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn²⁹).³⁰ Zu seinen Aufgaben gehört gemäß § 5 II StS Bonn insbesondere die Wahl des AStA, die Verabschiedung des Haushaltsplans, der Erlass von Satzungen/Ordnungen/Statuten und der Beitritt zu Dachorganisationen. Es überwacht die Durchführung von Beschlüssen durch den AStA (§ 5 I StS Bonn) und setzt zur Unterstützung seiner Arbeit Ausschüsse ein (§ 12 StS Bonn).

2. Allgemeiner Studierendenausschuss (AStA)

Der AStA ist das vollziehende Organ der studentischen Selbstverwaltung, führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung und vertritt die Studierendenschaft unter Leitung

seines/seiner Vorsitzenden (§ 16 I StS Bonn). Er wird für ein Jahr gewählt und besteht aus einem/einer Vorsitzenden, einem/einer oder mehreren stellvertretenden Vorsitzenden, dem/der Finanzreferenten/-in und weiteren Referenten/-innen (§ 16 II StS Bonn).

3. Sonderfall: Ältestenrat

Während in § 73 S. 3 Universitätsgesetz NRW vom 23. September 1993³¹ noch vorgesehen war, dass die Studierendenschaft als Organ auch einen Ältestenrat einrichten kann, der die Organe der Studierendenschaft beraten und Streitigkeiten schlichten soll, wurde dies bei der Neufassung des HG NRW nicht übernommen. Gleichwohl sehen die §§ 4 II Nr. 3, 32 ff. StS Bonn auch weiterhin einen Ältestenrat vor, der Streitigkeiten schlichten und die Kontinuität innerhalb der studentischen Selbstverwaltung wahren soll.

V. Studierende und Studierendenschaft

1. Studierendenschaft als öffentlich-rechtlicher Zwangsverband

Gemäß § 53 I HG NRW ist die Studierendenschaft eine rechtsfähige Gliedkörperschaft der Hochschule, der alle eingeschriebenen Studierenden angehören. Bei der Verfassten Studierendenschaft handelt es sich demnach um einen öffentlich-rechtlichen Zwangsverband.³² Zwar sind die Mitglieder öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände nach der ständigen Rechtsprechung nicht in ihrer negativen Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 I GG verletzt, da dieser nur privatrechtliche Vereinigungen schützt³³, doch liegt zumindest ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 I GG vor. Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbandes mit Zwangsmitgliedschaft ist jedoch, dass der Verband „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllt.³⁴ Damit sind solche Aufgaben gemeint, „an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, daß sie weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muß“³⁵. Das ein öffentlich-rechtlicher Zwangsverband öffentliche Aufgaben wahrnimmt reicht für dessen Existenz alleine jedoch nicht aus. Der durch die Pflichtmitgliedschaft begründete

³¹ GV. NW. S. 532; außer Kraft getreten am 1. April 2000.

³² BVerwGE 34, 69 (74); 59, 231 (233 ff.); 109, 97 (99); *NWVerfGH* NVwZ-RR 2000, 594 (596); *Dallinger*, in: *Dallinger, HRG*, 1978, § 41 Rn. 2; *Merschmeier*, in: *Leuze/Epping, HG NRW*, 6. EL. 10/2008, § 53 Rn. 6; a.A. *Becker* (Fn. 15), § 41 Rn. 10 ff.; *Preuß*, Das politische Mandat der Studentenschaft, 1969, S. 79 ff.; *Ridder/Ladeur*, Das sogenannte Politische Mandat von Universität und Studentenschaft, *Beih. DuR* 1973, S. 37 ff. u.a. mit dem Argument der freiwilligen Immatrikulation.

³³ BVerfGE 10, 89 (102); 10, 354 (361 f.); 15, 235 (239); 38, 281 (297); vgl. auch *Bartsch*, (Fn. 6), S. 41a; *Damkowski*, *DVB*. 1978, 229 (230).

³⁴ BVerfGE 10, 89 (102); 10, 354 (363); 15, 235 (241); 38, 281 (299).

³⁵ BVerfGE 38, 281 (299).

²⁸ Vgl. auch die umfassende Darstellung der Organe der Studierendenschaft bei *Bartsch*, (Fn. 6), S. 43 ff.

²⁹ Nachfolgend abgekürzt durch StS Bonn.

³⁰ Nach Beschluss des SP zur Änderung der Satzung vom 31. Juli 2013 gehören ihm zukünftig 43 Mitglieder an.

Eingriff muss auch verhältnismäßig sein, d.h., dass „das Ziel nicht auf eine andere, den Einzelnen weniger belastende Weise ebenso gut erreicht werden kann, und daß schließlich das Maß der den Einzelnen durch seine Pflichtzugehörigkeit treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihm und der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht“³⁶.

Im Schrifttum wird teilweise die Ansicht vertreten, dass es an gerade diesen „legitimen öffentlichen Aufgaben“ fehle, zumindest jedoch die Erfüllung der Aufgaben mittels Zwangsmitgliedschaft unverhältnismäßig sei.³⁷ Es bestehe vielmehr keine Notwendigkeit, die im Gesetz genannten Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedern zu verfolgen. Die Regelungen in Bayern und bis vor kurzem auch in Baden-Württemberg hätten vielmehr gezeigt, dass es keiner Zwangsverbände bedürfe. Zudem zeuge die sehr niedrige Wahlbeteiligung bei Wahlen zur studentischen Selbstverwaltung vom bestehenden Desinteresse ihrer Mitglieder und lässt daher Zweifel an der Legitimität der gewählten Vertreter/-innen aufkommen.³⁸ Zudem seien die Belange der Studierenden mit der Einführung der Gruppenuniversität bereits ausreichend gewährleistet. Eine freiwillige Studierendenschaft sei insofern ausreichend³⁹; zumindest ein Austrittsrecht müsse vorgesehen werden (vgl. § 24 I 3 SächsHG).

Dass Verfasste Studierendenschaften jedoch „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllen, ist von der Rechtsprechung weitestgehend unbestritten.⁴⁰ Dies ist auch insofern überzeugend, als dass es in erster Linie aufgrund des Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzips dem parlamentarischen Gesetzgeber obliegen muss, öffentliche Aufgaben festzulegen.⁴¹ Auch trifft den Gesetzgeber insoweit ein weites Ermessen, ob er öffentliche Aufgaben einer Körperschaft überträgt.⁴² Zwar ist zuzugeben, dass die mangelnde Wahlbeteiligung und die damit zusammenhängende geringe Aussagekraft der Repräsentativität der gewählten Organe nicht unproblematisch ist.⁴³ Daraus folgt jedoch nicht die Unzulässigkeit der Errichtung eines Zwangsverbandes. Eine auf Freiwilligkeit basierende Studierendenschaft ist nicht in gleicher Weise geeignet, die vom Gesetzgeber vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen.⁴⁴ Insbesondere das Scheitern der Drittelparität⁴⁵ verdeutlicht, dass der Einfluss der gewählten Studierendenvertreter/-innen in den Kollegialorganen der Hochschule nur marginal ist und bei weitem nicht alle Belange der Studierenden gegenüber der

Universität wirksam vertreten werden können. Vor allem aber würde es an dem „Sprachrohr“ der Gesamtheit aller Studierenden hinsichtlich studentischer Belange sowohl nach innen als auch nach außen fehlen.⁴⁶ Die Studierendenschaft, vertreten durch ihre Organe, fungiert mithin als Ansprechpartnerin für Universität und Politik hinsichtlich solcher Themen, die für die Studierenden im Rahmen ihres Studiums von essentieller Bedeutung sind. Auch die anderen Aufgaben sind nur durch eine Pflichtmitgliedschaft – v.a. mit der damit zusammenhängenden Beitragshoheit der studentischen Selbstverwaltung – zu verwirklichen. Würde man etwa kulturelle, musische oder sportliche Aktivitäten allein mithilfe privatrechtlich organisierter Gruppen verwirklichen wollen, so drohten diese aufgrund der fehlenden Finanzmittel schlicht zum Erliegen zu kommen. In Anbetracht der Tatsache, dass ein studentischer Beitrag in Höhe von 10 Euro/ Semester für den Großteil der Studierenden nicht ins Gewicht fällt, ist daher eine Zwangsmitgliedschaft mit Beitragspflicht auch verhältnismäßig, insbesondere auch mit Blick auf die in einer Demokratie erwünschte Übernahme von Verantwortung. Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass nur auf diese Weise sozialen und wirtschaftlichen Belangen der Studierenden effektiv nachgegangen werden kann (z.B. durch Rechtsberatung in Hochschulangelegenheiten oder durch Hilfe für finanziell in Not geratene Studierende), ist eine Verfasste Studierendenschaft keineswegs obsolet. Das Gegenteil ergibt sich auch nicht daraus, dass andere Bundesländer auf die Errichtung einer Verfassten Studierendenschaft verzichtet haben.⁴⁷

2. Der Streit um das allgemeinpolitische Mandat

Das sog. politische Mandat der Studierendenschaften ist seit jeher umstritten. Vereinzelt wird im Schrifttum vertreten, Studierendenschaften könnten sich auch auf ein allgemeinpolitisches – also ein alle politische Themen umfassendes – Mandat berufen.⁴⁸ Dieser Ansicht folgend, handelt es sich bei der Studierendenschaft nicht (ausschließlich) um eine „mittelbare“ Staatsverwaltung, sondern um eine Institutionalisierung subjektiver Rechte. Soweit sie daher keine öffentlichen Aufgaben wahrnehme, sei sie auch (kollektive) Grundrechtsträgerin von Art. 5 I und III GG. Als solche stehe es ihr jedoch frei, sich zu „allgemeinpolitischen“ Themen zu äußern. Eine Zurechnung der Äußerungen der Organe der Studierendenschaft gegenüber ihren Mitgliedern finde gerade nicht statt. Nach ganz h.M. ist jedoch ein allgemeinpolitisches Mandat unzulässig.⁴⁹

³⁶ BVerfGE 38, 281 (302).

³⁷ Krüger, (Fn. 3), S. 580 ff.; Gieseke, (Fn. 2), S. 73 ff.; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, Rn. 946 ff.; Zimmermann, DUZ 1974, 502; Wahlers, NVwZ 1985, 804.

³⁸ So lag die Wahlbeteiligung zum 35. Bonner SP 2013 bei 14,3 %.

³⁹ Oppermann/Dittmann, JZ 1977, 593.

⁴⁰ Statt vieler BVerwGE 59, 231 (236); 59, 242 (245); 109, 97 (100); NWVerfGH NVwZ-RR 2000, 594 (596 ff.); a.A. VG Sigmaringen NJW 1975, 1912.

⁴¹ Damkowski, DVBl. 1978, 229 (231 f.).

⁴² BVerfGE 38, 281 (299).

⁴³ Insofern auch Denninger, KJ 1994, 1 (7).

⁴⁴ BVerwGE 59, 231 (237); Majer, ZRP 1970, 30 (32).

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 35, 79.

⁴⁶ Denninger, KJ 1994, 1 (6).

⁴⁷ NWVerfGH NVwZ-RR 2000, 594 (596); OVG Münster, Beschl. v. 24.07.1996, 25 A 637/94, juris.

⁴⁸ Ridder/Ladeur, (Fn. 32), S. 42 ff.; Preuß, (Fn. 32), S. 108 ff.; Leibfried, KJ 1968, 29; Damkowski, DVBl. 1978, 229 (234 ff.).

⁴⁹ BVerwGE 34, 69 (74 ff.); 59, 231 (237 ff.); OVG Münster NJW 1968, 1901 (1902 f.); VGH Mannheim NJW 1976, 590; OVG Berlin NVwZ-RR 2004, 348 (349); Reich, HRG, 11. Aufl. 2012, § 41 Rn. 2 m.w.N.; Merschmeier, (Fn. 32), § 53 Rn. 14; Bartsch, (Fn. 6), S. 123 ff.; Bettermann, Die Universität in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, in: Universität und Universalität, Universitätstage 1963, 1963, S. 56 (59 ff.); Berner, JZ 1967, 242; v. Mutius, VerwArch 63 (1972), 453; Doebling, Freiheit der Wissenschaft 3/1976, 2.

Verlässt ein Organ der Studierendenschaft den ihr übertragenen Aufgabenkreis, so stelle dies eine Verletzung von Art. 2 I GG seiner Mitglieder dar, woraus diesen ein Unterlassungsanspruch zustehe. Dies gilt auch für die finanzielle Unterstützung eines Vereins, der für sich ein allgemeines politisches Mandat in Anspruch nimmt.⁵⁰ Insoweit besteht weitestgehend Einigkeit, dass der Studierendenschaft nur ein „hochschul“politisches Mandat zukommen kann. Dieses berechtigt zu Stellungnahmen zu Forschung, Lehre und Studium, aber auch zur Abwehr von Beeinträchtigungen und Gefährdungen eben dieser.⁵¹ Dies ist auch einleuchtend: So wie die Gemeinde auf die ihr übertragenen „örtlichen Angelegenheiten“ beschränkt ist⁵², so wird man auch für die Studierendenschaft mit Zwangsmitgliedschaft annehmen müssen, dass ihr nur solche Äußerungen zustehen, die im Zusammenhang mit den übertragenen Aufgaben stehen. Die Reichweite dieses hochschulpolitischen Mandats ist indes umstritten. Dabei lassen sich im Grunde drei divergierende Standpunkte ausmachen. Nach einem sehr engen und wohl auch in der Rechtsprechung zumindest bis in die 90er Jahre weitestgehend vertretenem Verständnis dürfen sich Studierendenschaften nur zu „unmittelbar“ mit dem Studium in Zusammenhang stehenden Fragen äußern.⁵³ Nach einer zweiten, sehr weit verstandenen Ansicht, muss sich eine Studierendenschaft ob ihrer Stellung als Teil der Hochschule mediatisiert über Art. 5 III GG („Studierfreiheit“) auch zu Verantwortung und Folgen der Forschung äußern dürfen.⁵⁴ Insoweit kann sie sich auch auf die Meinungsfreiheit aus Art. 5 I GG stützen. Es obliege ihr gar, aufgrund ihrer grundrechtlich geschützten Position, sich gegen die Gefährdung der freien Wissenschaft einzusetzen, insbesondere auch die freiheitliche Grundordnung zu verteidigen.⁵⁵ Dahingehend – freilich ohne ausdrückliche Anerkennung der Grundrechtssubjektivität – könnte einschränkend auch die neuere Rechtsprechung verstanden werden, wenn sie einen „Brückenschlag“ zu allgemeinpolitischen Fragestellungen für zulässig hält, solange und soweit dabei der Zusammenhang zu studien- und hochschulpolitischen Belangen deutlich erkennbar bleibt.⁵⁶ Letztlich wird eine vermittelnde Position vertreten, nach der zwar ein – wenn auch nur mittelbar – hochschulpolitischer Bezug ausreiche, der Studierendenschaft aber – da ihr die Grundrechtssubjektivität als öffentlich-rechtliche Körperschaft fehle – einem Mäßigungsgebot unterliege.⁵⁷ Die erste Meinung bleibt weit hinter den vom Gesetzge-

ber übertragenen Aufgaben zurück. Eine derart strenge Einengung ist daher nicht nachvollziehbar. Zwar ist zuzugeben, dass nach der zweiten Ansicht eine Abgrenzung zwischen hochschulpolitischem und allgemeinpolitischem Mandat im Einzelfall schwierig werden kann.⁵⁸ Das Erfordernis des hochschulpolitischen Bezugs setzt jedoch sehr wohl einem allzu ausufernden Gebaren studentischer Funktionsträger/-innen Grenzen. Daher wird die „Brückenschlagtheorie“ den Belangen der Studierenden und ihrer „Vertreter/-innen“ am ehesten gerecht, zumal sie eine Stütze im Hochschulgesetz findet. So sind auch die Anfang der 90er Jahre angestrebten Verfahren gegen die Einführung von Semestertickets erfolglos geblieben. Sowohl das *OVG Münster*⁵⁹, das *BVerwG*⁶⁰ und auch das *BVerfG*⁶¹ sahen in der Einführung eines Semestertickets die zulässigen sozialen und wirtschaftlichen Belange der Studierenden berücksichtigt. Auch überschreite eine Studierendenschaft im Sinne der „Brückenschlagtheorie“ nicht dadurch ihre Kompetenz, wenn sie auf die ökologischen Vorzüge des Nahverkehrs hinweise.⁶² Insofern bestehen nicht nur rechtlich keinerlei Einwände (mehr) gegen ein Semesterticket, sondern eine Untersuchung hat zudem ergeben, dass das NRW-Semesterticket auf breite Zustimmung unter den Studierenden stößt.⁶³

VI. Fazit

Wollte man das Studierendenparlament mit einem nicht ganz so ernst gemeinten Blick betrachten, könnte man sagen, es drohte – mit Blick auf die fortwährende Inanspruchnahme eines allgemeinpolitischen Mandats – während seiner rebellischen Pubertät dem vorzeitigen Ende entgegenzugehen. Das Aufbegehren gegen die gesellschaftliche Ordnung kostete die Studierendenschaft mitunter viel Geld, nimmt man die womöglich auch in Bonn verhängten Ordnungsgelder etwas genauer in den Blick. Andernorts mussten sich AStA-Vorsitzende gar wegen Untreue vor den Strafgerichten verantworten.⁶⁴ Jetzt nach 50 Jahren hat das SP indes ein etwas gesetzteres Alter erreicht. Im Vergleich zu den Streitigkeiten in den 70er und 80er Jahren ist es gerade zu langweilig geworden. Politische Grabenkämpfe sind seltener geworden. Im Gegenteil wird man häufig feststellen können, dass Koalitions- wie Oppositionsgruppen in vielerlei Hinsicht gemeinsame Ziele verfolgen, auch wenn heute noch altbekannte parlamentarische Spielchen gespielt werden. Klagen gegen die Studierendenschaft sind seltener geworden, obwohl auch sicherlich heute noch das ein oder andere Mal die von der Rechtsprechung gezogenen Grenzen überschritten werden. Dem AStA geht es weniger darum gegen Kriege zu demonstrieren oder

⁵⁰ *VGH Kassel NVwZ-RR* 1991, 636.

⁵¹ *OVG Hamburg NJW* 1972, 71 (73).

⁵² Vgl. *BVerfGE* 8, 122 (132 ff.).

⁵³ *VGH Mannheim NJW* 1976, 590; *Krüger*, (Fn. 3), S. 591 f.; wohl auch *Redeker*, *DVBl.* 1980, 569 (571 f.); vgl. aber *OVG Hamburg NJW* 1972, 71 (73).

⁵⁴ *Denninger*, *KJ* 1994, 1 (7 ff.); *Becker*, (Fn. 15), § 41 Rn. 16 ff.

⁵⁵ *Knoke*, *DÖV* 1967, 542 (544 ff.); *Mützelburg*, *DUZ* 12/1967, 3 (5 f.).

⁵⁶ *BVerwG NVwZ* 2000, 323 (325); *OVG Münster*, *Beschl.* v. 24.07.1996, 25 A 637/94, juris; *OVG Münster NVwZ-RR* 2001, 102; *OVG Berlin NVwZ-RR* 2004, 348 (349); vgl. *Merschmeier*, (Fn. 32), § 53 Rn. 16 ff.

⁵⁷ *Geis*, (Fn. 16), S. 1137 (1142) unter Berufung auf *VGH Kassel NVwZ-RR* 2005, 114.

⁵⁸ Vgl. *Berner*, *JZ* 1967, 242 (246); *Geis*, (Fn. 16), S. 1137 (1141).

⁵⁹ *OVG Münster WissR* 1998, 65.

⁶⁰ *BVerwGE* 109, 97.

⁶¹ *BVerfG NVwZ* 2001, 190.

⁶² *BVerwG NVwZ* 2000, 323 (324 f.); *BVerfG NVwZ* 2001, 192.

⁶³ *Müller*, *Das NRW-Semesterticket*, 2011, S. 58 ff., http://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/3936/file/WSA1_Mueller.pdf, Abruf v. 04.08.2013.

⁶⁴ *BGHSt* 30, 247.

fortwährend Menschenrechtsverletzungen anzuprangern, sondern er versucht die Situation von Studierenden zu verbessern, indem er sich z.B. gegen Anwesenheitspflichten in der Universität oder für ein kostenfreies Kinderessen in der Mensa einsetzt. Doch könnte man gerade in dieser „Entpolitisierung“ die Ursache für die geringe Beteiligung von Studierenden an der studentischen Selbstverwaltung sehen. Die geringe Wahlbeteiligung vermag die Legitimität der gewählten Vertreter/-innen nicht gerade zu stärken. Hochschulpolitik ist einfach für die Mehrheit der Studierenden bedeutungslos (geworden). Die Bologna-Reform hat sicherlich dazu ihren Anteil beigetragen. Dabei wäre es wünschenswert, dass die vom Landesgesetzgeber verankerte Reflexion der Folgenverantwortung⁶⁵ ernst genommen wird und auch die Studierendenschaft ihren Beitrag leistet. Die Konsequenz kann daher nicht heißen, die Studierendenschaft aufzulösen. Trotz mancher „Ultra-vires“-Handlungen wird man doch die Bedeutung einer studentischen Interessenvertretung nicht verkennen dürfen. Wer wird sich dann noch mit der Macht aller Studierenden gegenüber der Universität behaupten können? Wer dient andersherum der Universität als Ansprechpartner, wenn es um studentische Belange geht? Das von inzwischen vielen nicht mehr wegzudenkende Semesterticket, hätte es ohne das Engagement von Studierendenvertretungen wohl nicht gegeben. Bei aller Kritik, die die Verfasste Studierendenschaft – vielleicht auch zu Recht – einstecken musste, bleibt sie dennoch eine wichtige „Lobbyorganisation“ für studentische Belange. Dem SP sind daher noch weitere fünf Jahrzehnte zu wünschen.

⁶⁵ Vgl. instruktiv *NWVerfGH* NVwZ-RR 2000, 594; *Stock*, NWV-BI. 2000, 325.