



VERWALTUNGSGERICHT KARLSRUHE

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]

- Kläger -

gegen

Verfasste Studierendenschaft für die Universität Heidelberg,

[REDACTED]
Albert-Ueberle-Str. 3-5, 69120 Heidelberg

- Beklagte -

prozessbevollmächtigt:

[REDACTED]

wegen Rückzahlung von Semesterbeiträgen

hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe - 11. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Kümpel, die Richterin am Verwaltungsgericht Kopp und den Richter Dr. Burs sowie durch die ehrenamtlichen Richterinnen Danica Duranec-Schoo und Brita Heck ohne weitere mündliche Verhandlung

am 08. Mai 2018

für R e c h t erkannt:

1. Hinsichtlich der Feststellungsanträge der Kläger zu 1 bis 3 wird das Verfahren eingestellt.
2. Im Übrigen werden die Klagen abgewiesen.
3. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens zu je einem Viertel.
4. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger begehren von der Beklagten die Rückzahlung gezahlter Semesterbeiträge sowie die Feststellung, dass die Beklagte ihnen gegenüber nicht zur Erhebung von Semesterbeiträgen berechtigt ist.

Durch das Gesetz zur Einführung einer Verfassten Studierendenschaft und zur Stärkung der akademischen Weiterbildung vom 10.07.2012 (GBl. 2012, S. 457; im Folgenden: VerfStudG) wurden die Verfassten Studierendenschaften an den Hochschulen des Landes Baden-Württemberg wiedereingeführt. Infolge des Gesetzes wurde auch an der Universität Heidelberg eine Verfasste Studierendenschaft als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und Teilkörperschaft der Universität Heidelberg geschaffen. Im Mai 2013 fand eine Urabstimmung der an der Universität Heidelberg immatrikulierten Studierenden statt, in der mehrheitlich die „Organisationssatzung der Verfassten Studierendenschaft für die Universität Heidelberg vom 31.05.2013“ (im Folgenden: OS) beschlossen wurde. Nachfolgend konstituierte sich der Studierendenrat als Hauptorgan der Beklagten. Am 21.01.2014 beschloss dieser die „Beitragsordnung der Studierendenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg“ (im Folgenden: BeitrO). Die Beitragsordnung sieht in § 3 Abs. 1 einen Pflichtbeitrag i.H.v. 7,50 € pro Semester für jeden immatrikulierten Studierenden vor. Der Beitrag wird nach § 2 BeitrO mit der Rückmeldung zum nächsten Semester fällig, ohne dass hierzu ein gesonderter Beitragsbescheid ergeht, und wird von der Universität Heidelberg zusammen mit der Rückmeldegebühr der Studierenden eingezogen.

Die Kläger sind (Kläger zu 4) bzw. waren (Kläger zu 1, 2 und 3) Studierende an der Universität Heidelberg. Aufgrund der Beitragsordnung wurden von den Klägern im Sommersemester 2014, Wintersemester 2014/15, Sommersemester 2015 sowie Wintersemester 2015/16 zu Gunsten der Beklagten Semesterbeiträge in Höhe von insgesamt 30 € je Kläger eingezogen. Mit Schreiben vom 29.05.2015 wandten sich die Kläger an die Universität Heidelberg sowie die Beklagte und forderten sie auf, die Semesterbeiträge für die vergangenen zwei Semester sowie das laufende Sommersemester in Höhe von jeweils 22,50 € binnen 14 Tagen an sie zurückzuzahlen. Zusätzlich verlangten sie von der Beklagten, den Beitrag für das Wintersemester 2015/16 nicht zu erheben, sowie von der Universität Heidelberg, diesen Beitrag nicht von ihnen einzuziehen. Die Universität Heidelberg teilte den Klägern mit Schreiben vom 11.06.2015 mit, dass sie ihnen die bisher bezahlten Semesterbeiträge nicht zurückzahlen werde und auch zukünftig die Semesterbeiträge für die Beklagte weiter einziehen werde. Für alles Weitere verweise sie auf die Beklagte als Ansprechpartnerin. Die Beklagte reagierte auf die Schreiben der Kläger nicht.

Mit Schriftsatz vom 14.12.2015 haben die Kläger Klage erhoben.

Zur Begründung führen sie aus: Sie hätten einen Anspruch auf Rückzahlung von jeweils 30 € aufgrund eines allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs gegen die Beklagte. Die Semesterbeiträge seien zurückzuerstatten, da sie auf Grundlage der nichtigen Beitragsordnung der Beklagten und somit ohne Rechtsgrund eingezogen worden seien. Die Nichtigkeit der Beitragsordnung folge wiederum daraus, dass bereits die Organisationssatzung der Beklagten rechtswidrig und somit nichtig sei; ohne wirksame Organisationssatzung habe der Studierendenrat als Organ der Beklagten keine wirksame Beitragsordnung beschließen können.

Die Organisationssatzung sei mit den gesetzlichen Vorgaben in § 65a LHG nicht vereinbar. Der Studierendenrat als zentrales legislatives Organ der Beklagten werde nicht einheitlich gewählt, sondern es handele sich um ein „unechtes Zwei-Kammern-System“. Dies verstoße gegen das durch die Formulierung in § 65a Abs. 3 Satz 1 LHG vorgesehene Modell der parlamentarischen Demokratie. Zudem sei aufgrund der großen Unterschiede in der Zahl der Studierenden hinsichtlich der Fachschaft-Teilkammer der Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht gewahrt: Ein Vertreter der Studienfachschaft Medizin repräsentiere ca. 6,87 mal mehr Studierende als ein solcher der

Studienfachschaft American Studies, habe jedoch wie dieser nur eine Stimme im Studierendenrat. Ebenso sei im Falle der Entsendung der Studienfachschaft-Vertreter durch den Fachschaftsrat die Unmittelbarkeit der Wahl nicht gewahrt; dies gelte für die 39 Studienfachschaften, die eine vom Regelmodell abweichende Satzung beantragt hätten. Erschwerend komme hier hinzu, dass diese entsandten Vertreter im Studierendenrat zum Teil nur ein imperatives oder jedenfalls kein freies Mandat innehätten. Ein weiteres Problem hinsichtlich der Gleichheit der Wahl folge daraus, dass die Fachschaften 40 % der Einnahmen aus den Beiträgen der Beklagten erhielten und damit am Wahlkampf für die universitätsweite Listenwahl teilnehmen könnten. Zwar bezeichneten sich diese Listen meist als „Fachschaftsinitiativen“ oder „Fakultätslisten“; es herrsche jedoch eine weitgehende personelle und sachliche Identität mit den Vertretern und Organen der Studienfachschaften. Diese Listen erweckten im Wahlkampf auch bewusst den Anschein einer Identität mit den offiziellen Vertretungsorganen der Studienfachschaften und würden damit neben der Finanzierung einen unzulässigen Vorteil gegenüber konkurrierenden Listen erlangen.

Eine weitere Einschränkung der Gleichheit der Wahl folge daraus, dass sich die Anzahl der Sitze für die Wahl der Listenvertreter nach der Wahlbeteiligung richte. Angesichts der Tatsache, dass bei dieser Wahl die Erfolgswertgleichheit gegenüber der dezentralen Wahl in den Fachschaften besser verwirklicht sei, sei dies paradox. Diese Ungleichbehandlung sei auch in Bezug auf die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die Einschränkung von Wahlrechtsgrundsätzen verlange, nicht zu rechtfertigen. Im Kern zielen die Organisationssatzung auf ein Rätemodell, das mit der Grundentscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassung von Baden-Württemberg für eine parlamentarische Demokratie nicht vereinbar sei. Sofern die Organisationssatzung mit § 65a LHG vereinbar sei, verstoße dieser gegen Art. 20 GG.

Schließlich seien höhere Anforderungen an die demokratische Legitimation der Organe der Beklagten zu stellen, da diese ihr hochschulpolitisches Mandat auch im Wege eines „Brückenschlages“ für die Stellungnahme zu allgemeinpolitischen Themen nutzen könne. Die Beklagte mache davon sehr weitreichend Gebrauch und verschärfe damit das Problem ihrer mangelnden inneren demokratischen Legitimation.

Die Kläger beantragen in sachdienlicher Auslegung,

die Beklagte zu verurteilen, an jeden der Kläger jeweils 30 € zu zahlen,

der Kläger zu 4 darüber hinaus,

festzustellen, dass die Beklagte nicht berechtigt ist, von ihm Semesterbeiträge zu erheben.

Die Beklagte beantragt,
die Klagen abzuweisen.

Sie lässt ausführen: Die Kläger wollten offenbar eine Mehrheitsentscheidung der Studierenden der Universität Heidelberg gerichtlich korrigieren lassen. Falls sie selbst für die Organisationssatzung gestimmt hätten, sei die Klage bereits aus diesem Grund unzulässig. Überdies scheide ein Rückzahlungsanspruch aus, da sich die Beitragspflicht der Kläger aus dem Gesetz ergebe; sie sei in § 65a Abs. 5 Satz 2 LHG vorgesehen. Selbst wenn die Beitragsordnung der Beklagten nichtig wäre, müsste diese aufgrund der gesetzlichen Aufgabenzuweisung eine neue Satzung erlassen und die – im Übrigen angemessenen – Beiträge erneut erheben. Die Kläger stützten ihre Klage zudem ausschließlich auf Gründe, die sie in einem Normenkontrollverfahren gegen die Organisationssatzung hätten geltend machen können; sie hätten die Frist des § 47 Abs. 2 VwGO jedoch verstreichen lassen. Die Organisationssatzung der Beklagten sei auch rechtmäßig. Dem Gesetzgeber stehe bei der inneren Organisation der Hochschulen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Diesen habe er an die Studierenden weitergeben und alternative Modelle der inneren Organisation zulassen wollen, wie die Gesetzgebungsgeschichte zeige. Der Gesetzgeber sei auch nicht verpflichtet gewesen, dabei dem Modell der parlamentarischen Demokratie zu folgen. Innerhalb des weiten Organisationsspielraumes habe die Beklagte hinsichtlich der Gleichheit der Wahl mit der Stimmengewichtung zwischen den Studienfachschaften ein angemessenes Modell der Interessenvertretung aller Studierender gewählt. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl sei nicht berührt und im Übrigen in § 65a Abs. 2 LHG nicht vorgesehen.

Replizierend führen die Kläger aus: Es sei unerheblich, wie die Kläger in der Abstimmung über die Organisationssatzung gestimmt hätten. Die Kläger zu 1 und 4 hätten an der Abstimmung nicht teilnehmen können; wie die Kläger zu 2 und 3 abgestimmt hätten, sei offensichtlich. Für die Zulässigkeit der Leistungsklage sei die Frist des § 47 Abs. 2 VwGO unerheblich. Die Nichtigkeit der Beitragsordnung führe auch zur Rechtswidrigkeit der Beitragserhebung. Das Argument, dass die entstandenen Kosten im

Falle der Nichtigkeit der Beitragsordnung im Nachhinein auf die Kläger umgelegt werden müssten, sei mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar. Auch die Argumente zur Rechtmäßigkeit der Organisationssatzung trafen nicht zu: Zwar möge dem Gesetzgeber ein weiter Organisationsspielraum zukommen; diesen habe er jedoch in § 65a LHG zugunsten einer Organisation nach wesentlichen demokratischen Grundsätzen ausgeübt und zudem die konkrete Formulierung der Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 GG aufgegriffen. An diesen Anforderungen sei die Organisationssatzung zu messen, und diese würden durch die Verstöße gegen die Gleichheit und die Unmittelbarkeit der Wahl verfehlt.

Die Beklagte lässt hierzu vortragen, dass die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit im Hochschulwesen zulässig sei. Auch im Senat einer Hochschule sei ein Modell der Vertretung einzelner Fakultäten üblich; dies setze notwendigerweise eine Gewichtung durch Schwellenwerte voraus. Im Übrigen würde ein Mangel der Organisationssatzung nicht zu ihrer Nichtigkeit, sondern allenfalls zu einer Anpassungspflicht der Beklagten führen.

Hiergegen wenden die Kläger ein, dass ein Mangel der Organisationssatzung nach der Lehre vom fehlerhaften Verband gleichwohl zur Rechtswidrigkeit der Beitragsordnung führe. Mangels einer Regelung zur Bestandskraft oder Heilung werde die Beitragsordnung hierdurch nichtig. Der Vergleich mit der Zusammensetzung des Hochschulsenates gehe fehl, da dieser andere Zuständigkeiten als der Studierendenrat der Beklagten habe und sich nicht politisch betätige.

Mit Schriftsätzen vom 27.09.2016 (Kläger zu 1) und 13.01.2017 (Kläger zu 2) haben die Kläger zu 1 und 2 erklärt, dass sie nicht mehr an der Universität Heidelberg immatrikuliert seien und an ihren ebenfalls gestellten Feststellungsanträgen nicht mehr festhielten. Der Kläger zu 3 hat mit Schriftsatz vom 16.01.2017 erklärt, sein Feststellungsantrag habe sich aus dem gleichen Grund erledigt.

Das Gericht hat durch den früheren Berichterstatter Richter Hammer bereits am 19.09.2017 eine mündliche Verhandlung durchgeführt. Nach dem Ausscheiden des früheren Berichterstatters aus dem Justizdienst liegen dem Gericht keine Erkenntnisse und kein Protokoll zu dieser Verhandlung mehr vor.

Mit Schriftsatz vom 23.01.2018 haben die Kläger erklärt, dass aus ihrer Sicht keine Veranlassung für eine erneute Terminierung bestehe. Mit Schriftsatz vom 06.03.2018 hat die Beklagte den Verzicht auf eine mündliche Verhandlung erklärt und sich den Erledigungserklärungen der Kläger angeschlossen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze der Beteiligten und ihrer Anlagen ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Kammer kann nach § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden, da die Beteiligten auf die Durchführung einer weiteren mündlichen Verhandlung verzichtet haben.

I.

Hinsichtlich der Feststellungsanträge der Kläger zu 1, 2 und 3 wird das Verfahren eingestellt, da die Beteiligten das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Der Kläger zu 3 hat die Erledigung wörtlich formuliert. Auch die Erklärungen der Kläger zu 1 und 2 sind als Erledigungserklärungen auszulegen. Zwar ist angesichts der Formulierung, „nicht mehr an dem Antrag festzuhalten“, auch eine Teilrücknahme denkbar. Da die Kläger zu 1 und 2 jedoch auf ihre zwischenzeitliche Exmatrikulation und damit ein erledigendes Ereignis Bezug nehmen, erscheint es – auch wegen der zwingenden Kostentragung im Fall der Teilrücknahme – interessengerechter, ihre Erklärungen als Teilerledigungen auszulegen.

II.

Die Leistungsklagen sind zulässig, aber unbegründet.

1.

Gegen die Zulässigkeit der Klagen bestehen keine Bedenken.

Insbesondere steht der Zulässigkeit einer Leistungsklage nicht entgegen, dass mit ihr inzident die Wirksamkeit der Organisationssatzung der Beklagten angegriffen wird. Die Möglichkeit eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO sowie dessen besondere Voraussetzungen, insbesondere die Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, berühren die Zulässigkeit anderer verwaltungsgerichtlicher Verfahren, mit denen inzident die Unwirksamkeit der Norm geltend gemacht wird, nicht (vgl. BVerwG, Urt. v. 03.11.1988 – 7 C 115.86 – NJW 1989, 1495, 1496 f.; Urt. v. 28.06.2000 – 11 C 13.99 – NJW 2000, 3584, 3584; Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 47 Rn. 6).

2.

Die Klagen sind unbegründet.

Die Kläger haben keinen Anspruch auf Rückzahlung ihrer Semesterbeiträge für die Sommersemester 2014 und 2015 sowie Wintersemester 2014/15 und 2015/16.

Als mögliche Grundlage kommt hier der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch in Frage. Dabei handelt es sich um ein eigenständiges Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts, dessen Voraussetzungen jedoch mangels einschlägiger spezialgesetzlicher Regelung im Hochschulrecht denen des zivilrechtlichen Bereicherungsanspruchs entsprechen (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.05.2008 – 5 C 25.07 – NVwZ 2008, 1369, 1369). Die erforderliche Leistung liegt mit der „Einzahlung“ der Semesterbeiträge – unabhängig, ob sie im konkreten Fall durch Überweisung oder Lastschriftermächtigung der Kläger geschah – vor.

Die weitere Voraussetzung, dass diese Leistung ohne rechtlichen Grund geschah, ist jedoch nicht erfüllt. Die Einziehung der Semesterbeiträge erfolgte auf der rechtswirksamen Grundlage der Beitragsordnung der Beklagten.

a)

Ob die Einziehung der Semesterbeiträge ohne rechtlichen Grund geschah, hängt zunächst von der Rechtmäßigkeit der Beitragsordnung ab.

Eine Zahlungspflicht ergibt sich nicht schon aus § 65a Abs. 5 Satz 2 LHG, denn dieser regelt lediglich (zusammen mit dem folgenden Satz 3) die Satzungsermächtigung für die Beklagte, um Beiträge zu erheben. Die Regelung der Beitragspflicht und der Beitragshöhe ist nach § 65a Abs. 5 Satz 3 LHG allein der Beklagten überlassen. Für den Fall, dass eine Studierendenschaft keine wirksame Beitragsordnung erlassen hat, kann daher nicht auf die „angemessenen Beiträge“ in § 65a Abs. 5 Satz 2 LHG zurückgegriffen werden, denn die Regelung bestimmt keine eigenständige Beitragspflicht, sondern begrenzt die Ermächtigung der Beklagten hinsichtlich der Höhe der erhobenen Beiträge.

b)

Die Einwände gegen die Wirksamkeit der Konstituierung der Beklagten stehen der Rechtmäßigkeit der Beitragsordnung nicht entgegen.

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Mängel der Gründungsakte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts – hier Mängel der für die Konstituierung nach Art. 3 § 1 Abs. 5 Satz 2 und 4 VerfStudG grundlegenden Organisationssatzung – die Wirksamkeit ihrer Rechtsakte berühren, wird in Literatur und Rechtsprechung unter dem Stichwort der „Lehre des fehlerhaften Verbandes“ diskutiert (s. hierzu näher Kollhosser, NJW 1997, 3265; Aschke, NVwZ 2003, 917; Kirste, Theorie der Körperschaft des öffentlichen Rechts, 2017, 413 f.). Im Zivilrecht führt deren Anwendung dazu, dass Gründungsmängel eines tatsächlich in Vollzug gesetzten Verbandes entgegen anderslautender gesetzlicher Regeln wie § 142 Abs. 1 BGB nur mit Wirkung für die Zukunft geltend gemacht werden können. In der Zwischenzeit getätigte Rechtsgeschäfte des Verbandes werden als wirksam behandelt und nicht rückabgewickelt. Einer Übertragung auf das öffentliche Recht wird zum Teil das „Nichtigkeitsdogma“ des öffentlichen Rechts entgegengesetzt, wonach jede Rechtsnorm, die gegen höherrangiges Recht verstößt, stets ab dem Zeitpunkt des Verstoßes unwirksam ist (so Kollhosser, NJW 1997, 3265, 3266; Pencereci/Bluhm, LKV 1998, 172, 172; OVG Brandenburg, Urt. v. 14.03.1996 – 2 D 2/96.NE – juris). Das Nichtigkeitsdogma ist allerdings verfassungsrechtlich nicht vorgegeben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00 – NVwZ-RR 2002, 81, 92; Ossenbühl, NJW 1986, 2805, 2807; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 23.03.2006 – 2 S 2842/04 – juris, Rn. 41). Daher können die Fehlerfolgen

bei der Gründung eines öffentlich-rechtlichen Verbandes gesetzlich abweichend geregelt werden (vgl. Zimmermann, JA 2018, 249, 254). Zudem kann es auch ohne solche gesetzliche Regelung Konstellationen geben, in denen andere verfassungsrechtliche Gesichtspunkte gegen die aus dem Prinzip der Gesetzesbindung der Verwaltung in Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Nichtigkeit sprechen (vgl. Kirste, a. a. O., 414).

Eine abweichende Regelung, nach der nicht jeder rechtliche Mangel der Organisationssatzung die Wirksamkeit der Konstituierung der Verfassten Studierendenschaft berühren soll, ist nach Auslegung dem VerfStudG zu entnehmen.

Zur Konstituierung der Verfassten Studierendenschaft bestimmt der vom VerfStudG neu gefasste § 65 Abs. 1 LHG: „Die immatrikulierten Studierenden (Studierende) einer Hochschule bilden die Verfasste Studierendenschaft (Studierendenschaft). Sie ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und als solche eine Gliedkörperschaft der Hochschule.“ Weitere Regelungen hierzu enthält Art. 3 VerfStudG. Nach Art. 3 § 1 Abs. 1 VerfStudG beginnt das Verfahren mit einem Einreichen von Satzungsvorschlägen durch Studierende beim Vorstand der Hochschule, die sodann auf rechtliche Mängel geprüft werden und im Fall der Unbedenklichkeit zur Abstimmung durch die Mitglieder der Verfassten Studierendenschaft gestellt werden. Art. 3 § 1 Abs. 5 VerfStudG lautet: „Den beschlossenen Satzungsvorschlag macht der Vorstand in der für Hochschulsatzungen vorgesehenen Weise als Organisationssatzung der Gliedkörperschaft bekannt. Unverzüglich nach Veröffentlichung der Organisationssatzung setzt der Vorstand die für die Besetzung der Organe erforderlichen Wahlen an, führt sie durch und stellt das Ergebnis der Wahl fest. Nach der Feststellung der Wahlergebnisse beruft das lebensälteste Mitglied des jeweiligen Organs dieses zur konstituierenden Sitzung ein. Die Gliedkörperschaft ist konstituiert, wenn sich das letzte Organ auf zentraler Ebene der Studierendenschaft konstituiert hat. Der Zeitpunkt der Konstituierung wird vom Vorstand festgestellt und bekanntgemacht.“ Für den Fall, dass die Konstituierung nicht bis zum 31.12.2013 erfolgt ist, ist in Art. 3 §§ 2, 3 VerfStudG eine Einrichtung der Organe durch die Hochschule vorgesehen. Das Gesetz enthält damit mehrere Mechanismen, um eine zügige und rechtswirksame Konstituierung aller Verfassten Studierendenschaften sicherzustellen. Hierzu dient zunächst die vorherige Rechtsprüfung durch den Vorstand der Hochschule nach Art. 3 § 1 Abs. 1 Satz 7 VerfStudG; zudem ist die Regelung zur „Konstituierung im besonderen Fall“ nach Art. 3

§ 1 Abs. 6 i. V. m. §§ 2, 3 VerfStudG darauf angelegt, eine Konstituierung innerhalb einer Übergangszeit in jedem Fall sicherzustellen und einen Schwebezustand zu vermeiden. Für diese Auslegung spricht auch der Zusammenhang mit § 65 Abs. 1 LHG, dessen Wortlaut für sich genommen sogar eine – von der jeweiligen Organisationssatzung unabhängige – Konstituierung durch das Gesetz selbst nahelegt. Jedenfalls würde es dem Zusammenhang der genannten Normen nicht gerecht, wenn jeder rechtliche Fehler der Organisationssatzung die wirksame Konstituierung dauerhaft verzögern könnte. Analog zu dem vom Thüringer OVG entschiedenen Fall (Urt. v. 18.01.2001 – 1 L 25/00 – LKV 2001, 415, 418) ist demnach eine Unwirksamkeit der Konstituierung nur in Fällen des rechtsmissbräuchlichen Verhaltens anzunehmen.

Ein solches Verhalten, das aufgrund der vorgeschriebenen Rechtsprüfung von der Beklagten und der Universität Heidelberg ausgehen müsste, ist vorliegend nicht ersichtlich und wird auch von den Klägern nicht vorgetragen.

c)

Auch die Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Organisationssatzung führen nicht zur Rechtswidrigkeit der Beitragsordnung.

aa)

Zunächst stellt sich wiederum die Vorfrage, ob und unter welchen Voraussetzungen Mängel der Organisationssatzung, auf der die Besetzung des Hauptorgans der Beklagten beruht, die Rechtmäßigkeit der von diesem Organ beschlossenen Rechtsakte berühren. Nach der strengen Anwendung des Nichtigkeitsdogmas würden rechtliche Mängel der Organisationssatzung hinsichtlich der Besetzung des Hauptorgans dazu führen, dass alle Beschlüsse dieses Organs aufgrund der Nichtigkeit der Organisationssatzung von einem unzuständigen Organ gefasst wurden und damit ihrerseits nichtig oder zumindest rechtswidrig wären (so Stelkens, LKV 2003, 485, 489).

Eine hiervon abweichende gesetzliche Fehlerregelung hinsichtlich der Beschlüsse eines fehlerhaft besetzten Hauptorgans einer Verfassten Studierendenschaft kann dem VerfStudG nicht entnommen werden. Auch die Regelung des § 10 Abs. 5 Satz 3 LHG ist nach der gesetzlichen Systematik allein auf die Gremien der Hochschulen, nicht der Verfassten Studierendenschaften, anzuwenden. Jedoch ergibt sich vorliegend aus der

Anwendung verfassungsrechtlicher Grundsätze, dass nur solche schweren Fehler der Organisationssatzung, die zu einer evidenten Nichtigkeit der Besetzung des Studierendenrats führen, die Rechtmäßigkeit der von ihm beschlossenen Beitragsordnung berühren.

Dies beruht auf einem allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz, nach dem die Wirksamkeit staatlicher Rechtsakte nicht dadurch berührt wird, dass die Wirksamkeit der Bestellung des handelnden Organs in Frage gestellt wird: „Aus diesen Gründen wird auch sonst im öffentlichen Recht unterschieden zwischen der Berufung oder Konstituierung eines Organs, die nichtig sein kann, und den von diesem Organ im Rahmen seiner ‚Zuständigkeit‘ erlassenen Hoheitsakten, die trotz jener Nichtigkeit der Berufung des Organs gültig sein können“ (BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 – BVerfGE 1, 14, 39). Dieser Grundsatz gilt für Parlamentswahlen sowie Wahlen zu Gemeinde- und Kreisvertretungen. Gesetzlich angeordnet ist er zudem allgemein für die Handlungen von Amtsträgern der Verwaltung in § 15 Satz 3 BBG und § 13 Abs. 4 Satz 1 LBG BW. Weitere Rechtsprechung in diesem Sinn betrifft die Wahl einer Handwerkskammer (BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 1 C 7.98 – juris, Rn. 35), die Wahl einer Schulpflegschaft (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.03.1979 – V B 87/79 – juris, Rn. 30), die Besetzung eines Rundfunkrates (OVG Hamburg, Beschl. v. 19.05.1993 – Bs III 555/92 – juris, Rn. 41) sowie auch die Wahl des Hauptorgans einer Verfassten Studierendenschaft, hier explizit hinsichtlich der zwischenzeitlich beschlossenen Beitragsordnung (OVG Hamburg, Urt. v. 13.06.2006 – 3 Bf 294/03 – juris, Rn. 141 ff.).

Die genannten Fälle haben mit der vorliegenden Konstellation gemeinsam, dass hier das Interesse an Rechtssicherheit und Rechtsklarheit den Grundsatz der Nichtigkeit rechtswidriger Rechtsakte überwiegt. Denn die Anwendung des Nichtigkeitsdogmas würde dazu führen, dass die gesamten zwischenzeitlichen Handlungen des Organs rückwirkend als nichtig zu behandeln wären und dies die betroffene Körperschaft mit erheblichen Problemen der Rückabwicklung und Rechtsunsicherheit belasten würde. Im vorliegenden Fall der möglichen Rechtswidrigkeit der Besetzung eines Hauptorgans kommt hinzu, dass die Körperschaft in einem Schwebezustand ohne handlungsfähiges Hauptorgan zurückgelassen und damit in der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben gefährdet würde (vgl. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015,

Art. 41 Rn. 18). Soweit die Kläger hiergegen einwenden, dass die Beklagte als öffentlich-rechtliche Körperschaft keinen Vertrauensschutz hinsichtlich der eingezogenen Beiträge genießen könne, führt dies zu keinem anderen Ergebnis, denn die Rechtsfolge einer fehlerhaften Besetzung des Organs kann nicht – je nach Charakter der späteren Beschlüsse – selektiv für jeden späteren Rechtsakt einzeln bestimmt werden. Dies würde die Probleme der Rückabwicklung noch weiter verschärfen und mit zusätzlicher Rechtsunsicherheit belasten. Eine andere Abwägung ist nur dann als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips geboten, wenn die Besetzung des Organs evident nichtig ist (vgl. hierzu OVG Hamburg, Beschl. v. 19.05.1993 – Bs III 555/92 – juris, Rn. 42; ähnlich BVerwG, Beschl. v. 16.04.2003 – 9 B 81.02 – NVwZ 2003, 995, 996: Ausschluss für Fälle der Amtsanmaßung in der Art des „Hauptmannes von Köpenick“).

Hiermit ist auch keine unzulässige Verkürzung des Rechtsschutzes der Kläger verbunden. Es wäre den Klägern möglich gewesen, die Rechtmäßigkeit der Organisationssatzung mit einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO bzw. die konkrete Besetzung des Studierendenrates mit einer hiergegen gerichteten verwaltungsgerichtlichen Klage überprüfen zu lassen.

bb)

Nach dem so bestimmten Maßstab liegt eine evidente Nichtigkeit der Besetzung des Studierendenrates nicht vor.

(1)

Die von den Klägern vorgebrachten Einwände gegen die Verfassungsmäßigkeit der Organisationssatzung bzw. deren Grundlage in § 65a LHG hinsichtlich des Demokratieprinzips und der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG greifen nicht durch.

§ 65a Abs. 2 Satz 1 LHG bestimmt: „Die Organisationssatzung legt die Zusammensetzung der Organe der Studierendenschaft und deren Zuständigkeit, die Beschlussfassung und die Bekanntgabe der Beschlüsse sowie die Grundsätze für die Wahlen fest, die frei, gleich, allgemein und geheim sind.“ Weiter heißt es in § 65a Abs. 3 Satz 1 bis 6 LHG: „Die Organisation der Studierendenschaft muss wesentlichen demokratischen Grundsätzen entsprechen. Die Organisationssatzung muss auf zentraler Ebene ein

Kollegialorgan vorsehen, welches über die grundsätzlichen Angelegenheiten der Studierendenschaft einschließlich der sonstigen Satzungen beschließt (legislatives Organ); dieses Organ kann auch als Vollversammlung der Studierenden ausgestaltet sein. Die Organisationssatzung sieht ein exekutives Kollegialorgan vor, welches auch Teil des legislativen Organs sein kann; die Anzahl der Mitglieder des exekutiven Organs muss weniger als die Hälfte der Anzahl der Mitglieder des legislativen Organs betragen. Das exekutive Organ der Studierendenschaft hat eine oder einen Vorsitzenden, die oder der die Studierendenschaft vertritt. Die Organisationssatzung legt die Grundsätze für die Wahl der oder des Vorsitzenden fest und kann auch die Wahl von zwei Vorsitzenden vorsehen, welche die Studierendenschaft gemeinschaftlich vertreten. Sofern auf zentraler Ebene der Studierendenschaft keine unmittelbar von den Studierenden gewählten Vertreterinnen oder Vertreter handeln, ist die Legitimation dieser Vertreterinnen oder Vertreter aus anderen Organen der Hochschule oder der Studierendenschaft sicherzustellen, deren Mitglieder unmittelbar gewählt werden."

Das „legislative Organ“ der Beklagten ist nach § 17 Abs. 1 OS der Studierendenrat. Er setzt sich aus den Vertretern der Studienfachschaften nach § 14 OS sowie universitätsweit gewählten Listenvertretern nach § 19 OS zusammen. Die Studienfachschaften sind nach § 9 OS die Untergliederungen der Studierendenschaft auf Fachebene: Alle Studierenden eines Faches bilden nach § 9 Satz 3 OS eine Studienfachschaft. Für die Entsendung ihrer Vertreter in den Studierendenrat gibt es nach § 14 Abs. 1 OS zwei alternative Modelle. Grundsätzlich gilt nach § 4 Abs. 1 Anh. C OS das „Regelmodell“, wonach jede Studienfachschaft ihre Vertreter im Studierendenrat wählt. Der Studierendenrat kann jedoch auf Antrag der jeweiligen Studienfachschaft nach § 1 Anh. D OS, §§ 3 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. 2 Abs. 3 Satz 1 Anh. A OS für jede Studienfachschaft ein abweichendes Modell beschließen, nach dem die Vertreter durch den Fachschaftsrat (gewählte Vertretung der Studienfachschaft nach § 13 OS) entsendet werden. Nach den unwidersprochenen Angaben der Kläger hat die Beklagte für den größeren Teil der Studienfachschaften ein solches abweichendes Modell eingeführt. § 18 Abs. 6 OS regelt die Anzahl der Vertreter einer Studienfachschaft im Studierendenrat. Sie bemisst sich nach einer gestaffelten Regelung nach der Zahl der Studierenden von einem bis zu drei Vertretern; Studienfachschaften mit weniger als 100 Stu-

dierenden haben nach § 18 Abs. 5 OS kein Stimmrecht im Studierendenrat. Studienfachschaften können sich bei der Entsendung nach § 14 Abs. 3 OS durch Beschluss der Fachschaftsvollversammlungen zu Kooperationen zusammenschließen.

§ 18 Abs. 4 OS regelt die Anzahl der gewählten Listenvertreter im Studierendenrat. Sie richtet sich nach der Wahlbeteiligung bei der Listenwahl und reicht von keinem Vertreter bei einer Wahlbeteiligung von 0 % bis zur Höchstzahl – gleich der Anzahl der Fachschaftsvertreter – bei einer Wahlbeteiligung von mindestens 50 %.

Die vorgenannten Regelungen der Organisationssatzung sind mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, 2 GG vereinbar.

Bei der Anwendung des Demokratieprinzips auf die innere Organisation der Beklagten ist zu beachten, dass es sich bei dem Hauptorgan der Beklagten nicht um ein Parlament mit legislativen Aufgaben handelt (vgl. hierzu die Kritik an der gesetzlichen Terminologie von Geis, in: Heckmann (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, Fs. Würtenberger, 2013, 1137, 1142). Die Beklagte ist vielmehr insgesamt ein Teil der Exekutive und hier dem Bereich der funktionalen Selbstverwaltung zuzuordnen (vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 23 Rn. 40). Anders als im Bereich der Ministerialverwaltung fehlt es hier an der personellen demokratischen Legitimation der Entscheidungsträger durch die Einbindung in eine durchgehende, vom Volk ausgehende Legitimationskette. Sie würde auch entgegen der Ansicht der Kläger nicht dadurch hergestellt, dass die innere Organisation der Beklagten nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie ausgebildet würde, denn die Mitglieder der Beklagten bilden kein Staatsvolk, das eine entsprechende Legitimation im Sinne des Demokratieprinzips vermitteln könnte (vgl. hierzu Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, 94 ff.; Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, 500 ff.; Sachs, in: Ders. (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 44). Dies steht jedoch der Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip nicht entgegen, da der in der funktionalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommende Gedanke der organisierten Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen dem demokratischen Ideal des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung entspricht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.12.2002 – 2 BvL 5/98 (Lippeverband) – BVerfGE 107, 59, 92).

Ausgehend vom Gedanken der autonomen Selbstverwaltung wird in der Rechtsprechung eine größere Organisationsautonomie der Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung akzeptiert. Die äußeren verfassungsrechtlichen Grenzen dieses Spielraums beschreibt das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

Außerhalb demokratischer Wahlen politisch-parlamentarischer Art kann der Grundsatz, dass aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausgeübt werden können soll, Einschränkungen erfahren (vgl. BVerfGE 39, 247 <254> für Selbstverwaltungsorgane der Hochschulen). Das Grundgesetz erzwingt keine formal gleiche Art der Wahlen aller Art (vgl. BVerfGE 41, 1 <11 f.>). Entscheidend ist, dass gesetzliche Vorgaben für eine autonome Entscheidungsfindung die angemessene Partizipation aller Betroffenen an der Willensbildung gewährleisten (vgl. BVerfGE 76, 171 <186>; 107, 59 <99 f.>). Die Ausgestaltung des Wahlrechts wird daher nur dadurch begrenzt, dass diese mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits vereinbar sein muss (vgl. BVerfGE 107, 59 <93>). Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden (vgl. BVerfGE 33, 125 <157>; 111, 191 <217>). Es bedarf ausreichender institutioneller Vorkehrungen dafür, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 37, 1 <27 f.>; 107, 59 <93>; 135, 155 <222 f. Rn. 158>; 136, 194 <263 Rn. 169> m.w.N.).

(BVerfG, Beschl. v. 12.07.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 – NJW 2017, 2744, 2751, Rn. 121)

Gemessen hieran ist die Organisationssatzung der Beklagten nicht zu beanstanden. Dies gilt zunächst für die grundsätzliche Zerteilung des Wahlverfahrens zum Studierendenrat nach Listen- und Fachschaftsvertretern. Beide Modelle sind für sich genommen geeignet, eine angemessene Partizipation der Mitglieder sicherzustellen. Die (partielle) Gruppenwahl nach Studienfächern entfernt die Wahl zwar vom Modell der parlamentarischen Wahlen; jedoch ist davon auszugehen, dass die Untergliederung in Studienfächer einer sachgerechten Interessenvertretung der Mitgliedschaft entspricht, in der gerade für die hochschulpolitische Diskussion unterschiedliche Interessenlagen in verschiedenen Studienfächern anzunehmen sind. Soweit die Zahl der Vertreter nicht proportional der Mitgliederzahl der Studienfachschaften entspricht, sondern gewichtet ist, ist auch dies nicht als unangemessene Verzerrung anzusehen. Die Gewichtung kommt der angemessenen Berücksichtigung der genannten Interessenlagen entgegen, da sie einen dominierenden Einfluss der Studierenden großer Fachbereiche verhindert. Andererseits verstößt auch nicht der Ausschluss der Fachschaftsvertreter besonders kleiner Fachbereiche mit weniger als 100 Studierenden gegen das Gebot

der angemessenen Partizipation. Der Ausschluss kann mit dem Interesse an der Handlungsfähigkeit des Hauptorgans gerechtfertigt werden; da die Betroffenen über die Listenwahl weiterhin an der Partizipation teilhaben, bewegt er sich damit noch in dem genannten weiten verfassungsrechtlichen Spielraum der Organisationsautonomie. Gleiches gilt für die Regelung zum alternativen Entsendungsverfahren in § 14 Abs. 1 OS. Zwar entscheidet der Studierendenrat der Beklagten nicht nach einem abstrakten Kriterium darüber, welches Entsendungsverfahren in einer Studienfachschaft zur Anwendung kommen soll, sondern nach dem Votum der jeweiligen Fachschaftsvollversammlungen. Diese dezentrale Einflussnahme ist jedoch mit der o. g. Idee der Selbstverwaltung als organisierter Beteiligung der sachnah Betroffenen vereinbar.

Ebenso verfassungsrechtlich unbedenklich ist die von den Klägern angegriffene Wahlbeteiligungsklausel des § 18 Abs. 4 Satz 1 OS, die das Verhältnis von Listen- und Fachschaftsvertretern regelt. Auch wenn die Wahlbeteiligung bei der Wahl der Fachschaftsvertreter – wie von den Klägern dargelegt – häufig noch geringer ist als bei der universitätsweiten Listenwahl, so spricht dies nicht zwingend gegen die Zulässigkeit der Klausel. Da beide Verfahren für sich genommen geeignet sind, eine angemessene Partizipation der Mitglieder zu erreichen, ist auch eine Kombination der beiden unproblematisch, soweit sie nicht unsachgemäßen Kriterien folgt (vgl. zur Kombination von unmittelbarer und mittelbarer Wahl bei IHK-Wahlen OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 12.03.2003 – 8 A 2398/02 – juris, Rn. 26 ff.). Für die Wahlbeteiligung als Kriterium kann angeführt werden, dass bei einer insgesamt niedrigen Wahlbeteiligung eine dezentrale Repräsentation über die Fachschaftsebene eine bessere persönliche Rückbindung der Vertreter und einen einfacheren Kontakt für die Mitglieder ermöglicht; vor diesem Hintergrund stellt sie zumindest kein unsachliches Kriterium dar.

Besondere Anforderungen an die innere Organisation der Beklagten folgen auch nicht daraus, dass sich deren Organe regelmäßig zu politischen Themen über die Hochschulpolitik hinaus äußern, wie die Kläger meinen. Das Gesetz verleiht den Verfassten Studierendenschaften kein allgemeinpolitisches Mandat, da ihr politisches Mandat nach § 65 Abs. 4 Satz 1 LHG nur im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 65 Abs. 2 Satz 2 LHG besteht; diese Auslegung wird von der Gesetzesbegründung unterstrichen (vgl. LT-Drs. 15/1600, S. 34: „Die Regelung begründet kein allgemeinpolitisches Mandat der Studierendenschaft“; vgl. auch Sandberger, LHG BW, 2. Aufl.

2015, § 65 Rn. 5). Zudem sieht das Gesetz für den in der Vergangenheit häufigeren Streitfall der Kompetenzüberschreitung in diesem Bereich die Einrichtung einer Schlichtungskommission (§ 65a Abs. 9 LHG) – die die Beklagte in §§ 26 ff. OS umgesetzt hat – sowie generell die Rechtsaufsicht durch die Hochschule (§ 65b Abs. 6 LHG) vor. Soweit die gesetzlichen Grenzen von der Beklagten in der Vergangenheit überschritten wurden, ist dies nicht auf einen Fehler der Organisationssatzung zurückzuführen und damit nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens; den Klägern steht hierzu anderweitiger Rechtsschutz offen. Eine besondere Strenge gegenüber der inneren Organisation der Beklagten ist auch vor dem Hintergrund nicht geboten, dass die belastenden Wirkungen des Handelns der Beklagten gegenüber ihren Mitgliedern – insbesondere im Vergleich mit anderen Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung wie den berufsständischen Kammern oder den Hochschulen – überschaubar sind.

Nach den dargelegten Grundsätzen bestehen auch keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 65a LHG hinsichtlich der Regeln zur inneren Organisation der Verfassten Studierendenschaften. Mit der Regelung in § 65a Abs. 3 Satz 1 LHG ist eine weitgehende Organisationsautonomie der Verfassten Studierendenschaft sichergestellt; gleichzeitig verweist die Organisation nach „wesentlichen demokratischen Grundsätzen“ auf die oben zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und verdeutlicht die verfassungsrechtlichen Grenzen dieser Autonomie. Die Regelung des § 65a Abs. 3 Satz 6 LHG stellt zudem sicher, dass die Amtsträger der Verfassten Studierendenschaft nicht zu weit von der Willensbildung der Mitglieder entkoppelt sind. Überdies gehen die Wahlgrundsätze des § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG über die verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen hinaus.

Die Regelungen der Organisationssatzung verstoßen auch nicht gegen die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG. Diese sind für die innere Willensbildung von Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung nicht anwendbar (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.12.1975 – 2 BvL 7/74 (Richterwahl) – BVerfGE 41, 1, 11). Soweit den Wahlgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG eine Ausstrahlungswirkung über die parlamentarischen Wahlen hinaus auch für Wahlen in der funktionalen Selbstverwaltung zuerkannt wird, geht diese in den oben zitierten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die angemessene Partizipation der Betroffenen auf.

(2)

Die Regelungen der Organisationssatzung zur Zusammensetzung des Studierendenrates sind nicht vollständig mit den gesetzlichen Vorgaben zur Wahl der Organe vereinbar, führen jedoch nicht zur evidenten Nichtigkeit der Besetzung des Studierendenrates.

Keinen Bedenken begegnet insoweit zunächst die Gewichtung der Zahl der Fachschaftsvertreter nach § 18 Abs. 6 OS. Zwar gehört auch die Gleichheit der Wahl nach § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG zu den gesetzlichen Anforderungen an die Organisationssatzung. Der Wortlaut der Regelung legt nahe, dass sie eine strenge Anwendung der Wahlrechtsgleichheit nach dem Vorbild des Art. 38 Abs. 1 GG bezweckt; die deutliche Verzerrung der Erfolgswertgleichheit, die sich aus der unterschiedlichen Größe der Studienfachschaften ergibt, wäre insoweit problematisch. Doch spricht die historische Auslegung entscheidend für eine einschränkende Auslegung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl in § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG speziell hinsichtlich dieser Ungleichgewichtung (vgl. generell zur Auslegung einfachgesetzlicher Wahlgrundsätze VG Schwerin, Urt. v. 22.06.2016 – 7 A 1773/14 – juris, Rn. 39): Denn nach der Gesetzesbegründung sollte das Modell eines Studierendenrates, der mittelbar über die Vertreter der Studienfachschaften gewählt wird, explizit zu den möglichen Optionen der Organisation gehören (vgl. LT-Drs. 15/1600, S. 35). Ein solches Modell setzt jedoch, um angesichts der deutlichen Größenunterschiede der Studienfachschaften handhabbar zu bleiben, eine gewisse Generalisierung der Zahl der Vertreter voraus, was mit einer strengen Anwendung der Erfolgswertgleichheit unvereinbar wäre (so auch Marwedel/Roemer/Schneider, VBIBW 2014, 171, 176). Es wäre widersprüchlich und kann dem Gesetzgeber nicht unterstellt werden, dass er einerseits den Verfassten Studierendenschaften im Rahmen ihrer Organisationsautonomie ein Rätemodell ermöglichen wollte, andererseits dieses Modell durch eine strenge Anwendung der Wahlrechtsgleichheit faktisch ausschließen wollte.

Ein Verstoß der Organisationssatzung gegen die Gleichheit der Wahl liegt auch nicht darin, dass nach dem Vortrag der Kläger teilweise eine enge personelle Verknüpfung zwischen Organen der Studienfachschaften und einzelnen Listen für die universitätsweiten Wahlen besteht. Eine solche Verknüpfung ist in der Organisationssatzung nicht angelegt. Die einzelnen Studienfachschaften sind nach der Organisationssatzung

nicht als Gruppierungen mit bestimmter politischer Ausrichtung, sondern als Untergliederungen der Verfassten Studierendenschaft, die alle Studierenden eines bestimmten Faches umfassen, konzipiert und somit bei der universitätsweiten Listenwahl zur Neutralität verpflichtet. Eine von den Klägern beschriebene Praxis der finanziellen und organisatorischen Unterstützung bestimmter Listen durch die Organe der Studienfachschaft ist auch ohne gesonderte Regelung in der Organisationssatzung unzulässig (vgl. VG Freiburg, Beschl. v. 23.06.2015 – 1 K 1340/15 – Anlage K 24). Allein daraus, dass die Organisationssatzung auf eine überflüssige Verbotsregelung verzichtet, kann keine anderweitige billigende Regelung abgelesen werden.

Ein Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl folgt jedoch aus der Möglichkeit alternativer Entsendungsverfahren für die Fachschaftsvertreter nach § 14 Abs. 1 OS. Richtiger Bezugspunkt für die Gleichheit der Wahl ist die universitätsweite Besetzung des Gremiums. Der Begriff der Wahl bezeichnet eine Abstimmung, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Personenkreis ausgewählt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.02.1978 – 2 BvR 134, 268/76 – BVerfGE 47, 253, 276; Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 75). Davon ausgehend wäre es zwar denkbar, die Entsendung der Vertreter der Studienfachschaften jeweils als eine Wahl anzusehen, mit dem Ergebnis, dass der Studierendenrat in zahlreichen separaten Teilwahlen auf der Ebene der Studienfachschaften besetzt würde. Gegen ein solches Verständnis spricht jedoch, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl durch ein formales Aufsplitten der Wählergruppen beliebig unterlaufen werden könnte. Für ein einheitliches Verständnis der Wahl zum Studierendenrat lässt sich zudem anführen, dass der Gesetzgeber den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl in § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG offenbar bewusst nicht aus Art. 38 Abs. 1 GG übernommen hat. Dem lässt sich die Intention entnehmen, ein Modell des Studierendenrates mit einer mittelbaren Besetzung durch die Fachschaftsräte zu ermöglichen – was nur dann ein Abweichen von der Unmittelbarkeit der Wahl darstellt, wenn die Besetzung des Studierendenrates insgesamt als einheitliche mittelbare Wahl verstanden wird. Betrachtet man davon ausgehend die Besetzung des Studierendenrates als Ganzes, gibt es kein universitätsweit einheitliches Verfahren für die Wahl der Fachschaftsvertreter, sondern ein Nebeneinander verschiedener Wahlverfahren in den Fachbereichen – dezentrale unmittelbare Wahl und mittelbare Wahl durch Wahl des Fachschaftsrates mit anschließender Entsendung der Vertreter – mit deutlichen Folgen für den Einfluss der einzelnen Stimme.

Während die Studierenden in einem Studienfach mit ihrer Stimme direkten Einfluss auf ihren Vertreter im Studierendenrat haben, wird in dem alternativen Modell nicht automatisch der Kandidat mit den meisten Stimmen zum Vertreter im Studierendenrat, da die zwischengeschaltete Abstimmung im Fachschaftsrat zur Wahl eines anderen Vertreters führen kann. Eine Rechtfertigung für dieses Nebeneinander verschiedener Einflussmöglichkeiten ist nicht ersichtlich, da die Entscheidung für ein Modell keinem abstrakten sachlichen Kriterium folgt. Es ist auch aus der Gesetzesbegründung nicht erkennbar, dass diese Ungleichheit im Wahlsystem nicht vom Grundsatz der Gleichheit der Wahl in § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG erfasst sein soll.

Ebenso rechtswidrig ist die Regelung zur Mindestgröße von Studienfachschaften, um stimmberechtigte Vertreter in den Studierendenrat zu entsenden, nach § 14 Abs. 5 OS. Sie ist mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG nicht vereinbar. Studierende in den betreffenden Fächern sind – anders als die Studierenden in größeren Fächern – von vornherein von der Wahl der stimmberechtigten Fachschaftsvertreter im Studierendenrat ausgeschlossen. Anhaltspunkte, dass der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in § 65a Abs. 2 Satz 1 LHG weniger streng als in Art. 38 Abs. 1 GG zu verstehen wäre, liegen nicht vor. Eine demnach erforderliche Rechtfertigung aus verfassungsrechtlich zwingenden Gründen ist nicht ersichtlich.

Die genannten Fehler der Organisationssatzung sind jedoch nicht so schwerwiegend, dass die Besetzung des Studierendenrates als evident nichtig anzusehen wäre. Die Organisationssatzung missachtet keine verfassungsrechtlichen Prinzipien; ausschlaggebend ist vielmehr die Auslegung einer neu eingeführten und mit Rechtsunsicherheiten belasteten einfachgesetzlichen Regelung. Die Auslegung ist durch das in § 65a LHG angelegte und nicht eindeutig aufgelöste Spannungsverhältnis zwischen der Organisationsautonomie der Verfassten Studierendenschaften und der strengen Geltung der Wahlgrundsätze erschwert (vgl. insoweit kritisch zur gesetzlichen Regelung Marwedel/Roemer/Schneider, VBIBW 2014, 171, 179). Die Rechtswidrigkeit der Regelungen zur Besetzung war daher nicht offensichtlich.

d)

Eine Rechtswidrigkeit der Beitragsordnung folgt schließlich auch nicht aus einer möglicherweise rechtswidrigen Besetzung des Studierendenrates zum Zeitpunkt des Beschlusses im Januar 2014. Zwar haben die Kläger Verstöße gegen die Gleichheit der Wahl durch die enge Verknüpfung von Organen der Studienfachschaften und sogenannten „Fachschaftslisten“ in der universitätsweiten Listenwahl angeführt. Diese bezogen sich jedoch auch nach ihrem Vortrag allgemein auf die Rechtmäßigkeit der Organisationssatzung und nicht auf die konkrete erste Wahl des Studierendenrates, der die Beitragsordnung im Januar 2014 beschlossen hat. Die von den Klägern angeführten Aktionen, Facebook-Ausschnitte usw. bezogen sich auf spätere Wahlen zum Studierendenrat und dienten im Übrigen lediglich „zur Veranschaulichung“ eines Fehlers der Organisationssatzung. Für einen derart schweren Fehler konkret bei der ersten Wahl des Studierendenrates, der zur Nichtigkeit der von ihm beschlossenen Beitragsordnung führen würde, gibt es damit keine Anhaltspunkte.

Weitere Anhaltspunkte für eine Rechtswidrigkeit der Beitragsordnung sind für die Kammer nicht ersichtlich und wurden von den Klägern nicht vorgetragen.

III.

Der Feststellungsantrag des Klägers zu 4 ist zulässig, aber unbegründet.

Die Begründetheit richtet sich nach dem Bestehen der Beitragspflicht und damit wiederum nach der Wirksamkeit der Beitragsordnung der Beklagten, so dass die Klage ebenso wie die Leistungsklage unbegründet ist. Eine andere Beurteilung folgt auch nicht daraus, dass die Feststellungsklage anders als die Leistungsklagen in die Zukunft gerichtet ist, denn die Wirksamkeit der Organisationssatzung kann auch für die Zukunft nicht inzident in einem Verfahren gegen die Beitragsordnung angegriffen werden.

IV.

Die Kostenentscheidung folgt hinsichtlich des eingestellten Teils aus § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Vorliegend entsprach es billigem Ermessen, die Kosten den Klägern zu 1 bis

3 aufzuerlegen, denn die Erfolgsaussichten ihrer Feststellungsanträge waren die gleichen wie die des Feststellungsantrages des Klägers zu 4, der unterlegen ist.

Im Übrigen folgt die Kostenentscheidung aus §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Von der Möglichkeit des § 167 Abs. 2 VwGO, die Kostenentscheidung für vorläufig vollstreckbar zu erklären, macht die Kammer keinen Gebrauch.

V.

Die Berufung wird wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache nach §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Frage, ob der aus anderen Bereichen der Verwaltung bzw. der studentischen Selbstverwaltung in anderen Bundesländern übernommene Maßstab der evidenten Nichtigkeit der Besetzung des Hauptorgans für die Rechtmäßigkeit der später beschlossenen Satzungen auf die Verfassten Studierendenschaften des Landes Baden-Württemberg anwendbar ist. Zudem besteht im Fall eines anderen Maßstabs zumindest die Möglichkeit, dass der Verwaltungsgerichtshof die Auslegung der Anforderungen an die innere Organisation der Verfassten Studierendenschaften in § 65a LHG klären wird, was für die Verfassten Studierendenschaften landesweit von Bedeutung ist.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die **B e r u f u n g** zu. Die Berufung ist beim Verwaltungsgericht **Karlsruhe**, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils einzulegen.

Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim, oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO i.V.m. § 67 Abs. 4 Satz 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Kümpel

RinaVG Kopp ist wegen
Urlaubs an der Unterschrift
gehindert

Dr. Burs

Kümpel

BESCHLUSS

Der Streitwert wird in Abänderung des vorläufigen Streitwertbeschlusses vom 15.12.2015 gemäß §§ 39 Abs. 1, 52 Abs. 3 Satz 1 und 2 GKG auf 210,- € festgesetzt. Hierbei werden für die Leistungsklagen gemäß § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG Beträge von je 30,- € und für die Feststellungsklagen wegen der potenziellen Auswirkungen auf die Beitragspflicht für mehrere Semester gemäß § 52 Abs. 3 Satz 2 GKG Beträge von je 22,50 € zugrunde gelegt.

Hinsichtlich der Beschwerdemöglichkeit gegen die Streitwertfestsetzung wird auf § 68 Abs. 1 Satz 1, 3 und 5 GKG verwiesen.

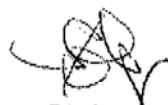
Kümpel

RinaVG Kopp ist wegen
Urlaubs an der Unterschrift
gehindert

Dr. Burs

Kümpel

Beglaubigt



Stober
Urkundsbeamtin der Ge-
schäftsstelle