

Rechtsformen studentischer Organisationen in Europa

Ludwig Gieseke

Nicht nur zu Zeiten einer starken Politisierung der Studentenschaft in Deutschland waren das allgemeine und hochschulpolitische Mandat der Studierenden und die angemessene Form der Studentenvertretung kontrovers diskutierte Themen. Die gegenwärtig geltende Fassung des Hochschulrahmengesetzes lässt den Gesetzgebern in den Bundesländern Spielraum, die Frage der sog. verfassten Studentenschaft unterschiedlich zu entscheiden. Der Autor vergleicht die verschiedenen Rechtsformen der Studentenvertretungen in Deutschland mit den Organisationsformen der Studentenschaft in ausgewählten europäischen Staaten. Er kommt zu dem Schluss, dass die sog. verfasste Studentenschaft, wie sie in einer Reihe der Bundesländer in Deutschland besteht, aus verfassungsrechtlichen, bildungspolitischen und pragmatischen Gründen durch andere Strukturen der Wahrnehmung studentischer Interessen in den Hochschulen abgelöst werden sollte.

Im Jahr 1998 haben die Beratungen über das 4. Änderungsgesetz zum Hochschulrahmengesetz eine neue Diskussion über die Bildung von Studentenschaften an den einzelnen Hochschulen ausgelöst. Nach § 41 HRG¹ „kann“ das Landesrecht „zur Wahrnehmung hochschulpolitischer, sozialer und kultureller Belange der Studierenden, zur Pflege der überregionalen und internationalen Studentenbeziehungen sowie zur Wahrnehmung studentischer Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschulen“ die Bildung von Studentenschaften vorsehen. Den Landesgesetzgebern ist damit überlassen, ob sie Studentenschaften bilden und welche Organisationsform sie ggf. dafür wählen wollen. Studentenschaften mit Zwangsmitgliedschaft aller Studenten einer Hochschule sind dabei zugelassen, aber keineswegs vorgeschrieben². Das Landesrecht kann sich auch für Studentenvertretungen ohne Körperschaftscharakter entscheiden. Die Länder haben demgemäß unterschiedliche Regelungen getroffen:

- In Baden-Württemberg und Bayern gibt es Studierendenausschüsse und Fachschaften bzw. Studentische Konvente und Fachschaftsvertretungen. Über diese Einrichtungen, die keinen Körperschaftscharakter haben, wird die Wahrnehmung studentischer Belange mit der Mitwirkung von Studenten in den Gremien der Hochschulselbstverwaltung verknüpft.
- In Sachsen-Anhalt werden zwar Studentenschaften als besondere Körperschaften gebildet, jeder Student hat aber das Recht zu erklären, ob er der Studentenschaft angehören will oder nicht.
- In den übrigen Ländern bestehen Studentenschaften mit Zwangsmitgliedschaft als besondere Körperschaften oder Teilkörperschaften der Hochschulen.

Nur für etwa 70 % der Studenten an deutschen Hochschulen gilt somit derzeit der Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft in einer Studentenschaft.

Es hätte nahe gelegen, § 41 HRG mit dem 4. Änderungsgesetz zu streichen. Denn es war das Ziel dieses Gesetzes, das HRG auf einen Kernbestand von Vorschriften zu beschränken, „der für ein Hochschulsystem des 21. Jahrhunderts unbedingt bundeseinheitlich geregelt werden muss“³. Mit diesem Ziel wurden Vorschriften für die innere und äußere Organisation der Hochschulen aufgehoben, die weit wichtiger als § 41 waren. Doch blieb es nicht nur bei § 41 (in etwas veränderter Fassung). Die SPD-Bundestagsfraktion wollte darüber hinaus für alle Länder die Bildung von Studentenschaften verbindlich vorschreiben⁴. Dabei nahm man (irrtümlich) offenbar an, unter „Studentenschaften“ seien in § 41 stets sog. „verfasste Studentenschaften“ mit Zwangsmitgliedschaft aller Studenten zu verstehen. Man ging zudem darüber hinweg, dass § 41 nach dem Vermittlungsverfahren von 1975 die Zustimmung auch der SPD gefunden hatte. Der Antrag, aus dem „kann“ ein „muss“ zu machen, wurde im Frühjahr 1998 vom Bundestag abgelehnt. Die Diskussion wird aber weitergehen. Denn nach der Koalitionsver-

¹ In der etwas erweiterten Fassung von 1998, BGBl. I S. 2190 f.

² Dallinger, Kommentar zum HRG, 1978, Anm. 2 u. 3 zu § 41 (in der HRG-Fassung von 1976).

³ Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs, BtDrs. 13/8796 vom 20.10.97, S. 18.

⁴ Vgl. den Antrag in BtDrs. 13/9862 vom 11.2.98.

Einbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998 will die Bundesregierung über eine neue HRG-Änderung „die verfasste Studentenschaft absichern“. Bei den Beratungen über den zu erwartenden Gesetzentwurf wird zu erörtern sein, ob die „verfasste Studentenschaft“ wirklich eine bessere Vertretung studentischer Belange als andere in Deutschland bestehende Organisationsformen ermöglicht. Angesichts der europäischen Entwicklung sollte man aber auch über die deutschen Grenzen hinweg blicken: Was gilt in anderen europäischen Staaten für die Wahrnehmung studienbezogener und allgemeiner studentischer Belange - zusätzlich zu Grundsätzen für die Mitwirkung von Studenten in Hochschulorganen? Gelten besondere Regelungen für studentische Organisationen und, falls ja, welche Rechtsformen dafür sind, unter Berücksichtigung von wahrzunehmenden Aufgaben, vorgesehen? Dieser Beitrag soll darüber informieren¹.

Staaten ohne Regelungen für studentische Organisationen

Überwiegend überlassen andere europäischen Staaten es den Studenten, wie sie sich in den einzelnen Hochschulen und überörtlich zur Vertretung ihrer Interessen organisieren wollen. Das gilt insbesondere für Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, die Niederlande und Spanien. Staatlich geregelt ist hier ggf. nur die Mitwirkung von Studenten in Organen der Hochschulen und ihrer Einrichtungen.

In diesen Ländern bestehen üblicherweise an den einzelnen Hochschulen nach Vereinsrecht frei gebildete Studentenorganisationen, die meist in überörtlichen Organisationen zusammengeschlossen sind oder -arbeiten. In den Hochschulen wie auch von für die Hochschulen verantwortlichen Regierungsstellen sind sie als Gesprächspartner in hochschulpolitischen Fragen anerkannt. Dabei kommt auch ein Nebeneinander konkurrierender Organisationen vor. Ein Beispiel dafür geben die Niederlande.

Die Niederlande

In den Niederlanden bestehen seit längerer Zeit sowohl der Interstedelijk Studenten Overleg (ISO, etwa: Überörtliche Studentenvereinigung) als auch der Landelijke Studenten Vakbond (LSVB, etwa: Nationaler Studentenbund). Von beiden Organisationen bestehen an den einzelnen Hochschulen örtliche Gruppen, teilweise nach Fachrichtungen gegliedert. Beide Organisationen erheben Mitgliedsbeiträge und vertreten studentische Interessen in den Hochschulen sowie gegenüber Regierung und Parlament. Nach Sektion 3.3 des 1993 in Kraft getretenen Niederländischen Hochschulgesetzes hat das Hochschulministerium mit

¹ Er konnte von einem Bericht des Europarates von 1982 ausgehen (Europarats-Dokument DECS/ESR (82) 11, Dokumentation Nr. 17/1982 der WRK). Wegen der seitdem eingetretenen Veränderungen beruht er aber weithin auf neuen, z.T. brieflichen Informationen.

geeigneten Studentenorganisationen regelmäßig Angelegenheiten zu erörtern, die für die Studenten allgemeine Bedeutung haben; es soll diese Organisationen unter Berücksichtigung ihrer Aktivitäten finanziell unterstützen. Beides wendet das Ministerium auf ISO und LSVB an. Nur ein - allerdings beachtlicher - Teil der Studenten gehört diesen beiden Organisationen an. Daneben bestehen weitere Vereinigungen mit unterschiedlichen (fachlichen, politischen, sportlichen und anderen) Zielen, so dass Studenten in den Niederlanden viele Möglichkeiten haben, sich zu organisieren und zu engagieren.

Die Österreichische Hochschülerschaft

Die in Österreich geltenden Regelungen dürften ähnlich wie die deutschen ihre Ursprünge in den Entwicklungen seit 1919 haben. Die „Österreichische Hochschülerschaft“ (ÖH) wurde mit Bundesgesetz von 1950 als gesamtösterreichische Studentenvertretung in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft mit Zwangsmitgliedschaft für alle Studenten bestätigt. Nach erheblichen Änderungen schon 1973 und 1978 wurde das Gesetz mit dem „Gesetz über die Vertretung der Studierenden an den Universitäten (Hochschülerschaftsgesetz 1998)“ soeben vollständig neugefasst und mit einer umfangreichen „Hochschülerschaftswahlordnung 1999“ ergänzt¹. Danach bestehen die ÖH und die Hochschülerschaften an den einzelnen Universitäten. Sie sind errichtet, um die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten und ihre Mitglieder zu fördern. Die Aufgaben im einzelnen sind für die verschiedenen Organisationsebenen gesondert festgelegt.

An jeder Universität sind eine Universitätsvertretung der Studierenden, Fakultätsvertretungen und Studienrichtungsververtretungen vorgesehen. Zu deren Aufgaben gehören insbesondere „die Vertretung der allgemeinen und studienbezogenen Interessen ihrer Mitglieder, soweit diese Interessen ausschließlich die jeweilige Universität betreffen, gegenüber staatlichen Behörden und universitären Organen. Überdies obliegt ihnen die Mitwirkung in staatlichen Behörden und Einrichtungen, in den universitären Kollegialorganen sowie deren Kommissionen und Unterkommissionen.“

Auf Bundesebene gehört zu den Aufgaben der ÖH insbesondere die Vertretung von allgemeinen und studienbezogenen Interessen der Studierenden gegenüber staatlichen Behörden und Einrichtungen. Ihr obliegt es, gegenüber Parlamenten und staatlichen Behörden Gutachten und Vorschläge über Angelegenheiten der Studierenden und des Universitätswesens zu erstatten. Einschlägige Gesetz- und Verordnungsentwürfe sind der ÖH von den Ministerien zur Begutachtung zu übermitteln.

Alle zwei Jahre finden Wahlen zu den Organen der ÖH und der Hochschülerschaften an den einzelnen Universitäten statt. Die Kandidaten werden von sehr

¹ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 1999 I S. 157 f. und II S. 345 f.

unterschiedlichen, überwiegend politisch orientierten Gruppen über Listen vorgeschlagen (Listenwahl). Nur in die Studienrichtungsververtretungen werden Kandidaten gewählt, die sich selbst beworben haben (Persönlichkeitswahl). Die Wahlbeteiligung war bisher meist nicht hoch.

Die ÖH betreibt zentral und an einzelnen Hochschulen verschiedene Serviceeinrichtungen vor allem zur fachlichen Beratung der Studenten und veröffentlicht Informationsbroschüren. Sie kann Schulungen für Vertreter der Studierenden durchführen. Die ÖH und die einzelnen Hochschülerschaften sind berechtigt, mit ministerieller Genehmigung im Interesse der Studierenden Wirtschaftsbetriebe in Form von Kapitalgesellschaften zu führen oder sich an Kapitalgesellschaften zu beteiligen.

Für ihre Aufgaben erheben die ÖH und die Hochschülerschaften an den einzelnen Universitäten von jedem Studenten Semesterbeiträge. Deren Höhe ist gesetzlich geregelt (1998: 180 Schilling). Daneben sind staatliche Zuschüsse für bestimmte Ausgabenbereiche vorgesehen. Die ordnungsgemäße Verwendung der eingenommenen Mittel wird von einer Kontrollkommission und dem österreichischen Rechnungshof überprüft. Insgesamt unterstehen die ÖH und die Hochschülerschaften an den einzelnen Universitäten der Aufsicht des Bundesministeriums für Wissenschaft.

Studentenorganisationen an Schweizer Universitäten

In der Schweiz sind Regelungen für Studentenorganisationen an den einzelnen Universitäten Angelegenheit der jeweiligen Kantone, für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen der Bundesbehörden. Deshalb gibt es hier kein einheitliches Bild. Lange Zeit bestanden (nach kantonalen Regelungen oder Satzungen der einzelnen Hochschulen) zur Wahrnehmung studentischer Belange fast überall Studentenorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft (möglicherweise in Anlehnung an Entwicklungen in Deutschland seit 1919). Etwa seit den 70er Jahren hat sich das geändert, teils durch Regierungsentscheidungen zur Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft (da man diese nicht mehr für vertretbar hielt), teils, wie 1982 berichtet wurde, durch Selbstauflösung entsprechender Organisationen (da man die traditionelle Organisationsform etwa für angestrebte politische Aktivitäten als nachteilig ansah). Heute trifft man nach kantonal unterschiedlichen Neuregelungen auf öffentlich-rechtliche Körperschaften, teilweise ohne Zugehörigkeitspflicht, und auf privatrechtliche Vereine nach Art. 60 des Zivilgesetzbuches mit freier Mitgliedschaft.

An der *Universität St. Gallen* besteht eine Studentenschaft als öffentlich-rechtliche Teilkörperschaft der Hochschule, der jeder Student mit der Immatrikulation angehört. Die Studentenschaft wirkt in der Universitätsselbstverwaltung mit, erfüllt Aufgaben der Selbsthilfe und vertritt gemeinsame studentische Interessen. Ebenso besteht an der *Universität Fribourg* eine Studierendenschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft, der alle Studierenden für die Dauer ihrer

Einschreibung angehören. Die Zwangskörperschaft fördert und vertritt die gemeinsamen Interessen der Studierenden innerhalb und außerhalb der Universität und nimmt die Vertretung der Studierenden in den universitären Gremien wahr.

An der *Universität Basel* besteht eine Studentische Körperschaft und an der *Universität Bern* eine StudentInnenschaft, beide in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften. Die frühere Zwangsmitgliedschaft für alle Studenten ist seit 1996 an beiden Universitäten faktisch aufgehoben, als das Recht eingeführt wurde, schriftlich zu erklären, der Körperschaft nicht angehören zu wollen. Beide Körperschaften vertreten studentische Interessen und sind in die universitäre Selbstverwaltung einbezogen.

An der *Universität Zürich* besteht seit 1977 nach Auflösung der früheren Studentenschaft mit Zwangsmitgliedschaft eine privatrechtliche Vereinigung der Studierenden. Eine ebensolche besteht an der *ETH Zürich*.

Auch an der *Universität Genf*, der *Universität Lausanne* und der *Universität Neuchâtel* bestehen privatrechtliche Vereinigungen der Studenten.

An manchen Universitäten, so in *Genf*, *Lausanne* und *Neuchâtel*, bilden Fachschaften oder Fachvereine auf Fakultäts- oder Institutsebene die Basis der genannten Studentenorganisationen. Deren Hauptaufgabe dürfte die Vertretung allgemeiner studentischer Belange gegenüber der Hochschule und staatlichen Stellen sein. Außerdem bieten sie Dienstleistungen für die Studierenden an. Regelmäßig sind sie an der Wahl oder Entsendung studentischer Vertreter in Organe und Einrichtungen der Hochschule beteiligt. Sie erheben von den Studenten Semesterbeiträge; diese sind z.B. in Neuchâtel freiwillig. An einigen Universitäten erhalten die Studentenorganisationen Zuschüsse aus Hochschul- oder kantonalen Mitteln, insbesondere für Dienstleistungen im Interesse aller Studenten.

Die meisten Studentenorganisationen, auch privatrechtlich organisierte, gehören dem Verband der Schweizerischen StudentInnenschaften (VSS/UNES) an. Für diesen wurde 1998 geäußert, dass das Thema „Zwangsmitgliedschaft in den Studentenorganisationen“ noch nie im Zentrum der Verbandsdiskussionen gestanden habe. Angesichts der heute geltenden Regelungen ist das verständlich.

„Students‘ unions“ in Großbritannien

In Großbritannien bestehen seit langem an den einzelnen Universitäten und Colleges Studentenvereinigungen, die allgemeine studentische Belange wahrnehmen, häufig Einrichtungen für Studenten betreiben und die Studenten gegenüber der Hochschule und ihren Einrichtungen vertreten. Üblich dafür ist die Bezeichnung „students‘ union“. Grundsätze für die *unions* sind im allgemeinen in den Satzungen der einzelnen Hochschulen geregelt. Bis Anfang der 90er Jahre war dort regelmäßig eine Zwangsmitgliedschaft der Studenten vorgesehen. Auch

deshalb hatte und hat die Vereinigung der einzelnen *unions*, die National Union of Students (NUS), eine beachtliche Position im öffentlichen Leben Großbritanniens. Mit manchen Äußerungen sorgt NUS ab und zu für öffentliche Aufregung. Bei einzelnen *unions*, die mit solchen Aktivitäten nicht einverstanden sind, hat das zu Überlegungen geführt, ob man die NUS-Mitgliedschaft kündigen sollte.

Seit 1990 wurde die Zwangsmitgliedschaft grundsätzlich erörtert. Anlass dafür waren (allgemein-)politische Äußerungen einzelner *unions*, häufig getragen nur von aktiven Minderheiten, sowie Zweifel, ob die den *unions* für bestimmte Aufgaben bewilligten öffentlichen Mittel bestimmungsgemäß verwendet würden. Der von der Regierung 1993 vorgelegter Entwurf für den späteren Education Act 1994 war an drei Grundsätzen orientiert: „Personal choice, democracy and accountability“. Für - von allen Studenten nutzbare - Aktivitäten der *unions* in den Bereichen Soziales, Studentenrestaurants und Sport sollten auch weiterhin öffentliche Mittel bewilligt werden (in der öffentlichen Diskussion war der Wegfall solcher Bewilligungen und damit das Ende einiger Service-Aktivitäten befürchtet worden). Jeder Student sollte aber entscheiden können, ob er der *union* angehören wolle.

Mit dem Education Act 1994 wurde der Leitung jeder Hochschule (*establishment*) aufgetragen, für die Einhaltung bestimmter Grundsätze durch die *unions* (oder bestehender Studentenvertretungen in anderer Form) zu sorgen:

„22. (1) The governing body of every establishment ... shall take such steps as are reasonably practicable to secure that any students' union for students at the establishment operates in a fair and democratic manner and is accountable for its finances.

(2) The governing body shall in particular take such steps as are reasonably practicable to secure that the following requirements are observed by or in relation to any students' union for students at the establishment -

(a) the union should have a written constitution;

(b) the provisions of the constitution should be subject to the approval of the governing body and to review by that body at intervals of not more than five years;

(c) a student should have the right -

(i) not to be a member of the union, or

(ii) in the case of a representative body which is not an association, to signify that he does not wish to be represented by it,

and students who exercise that right should not be unfairly disadvantaged, with regard to the provision of services or otherwise, by reason of having done so;

(d) appointment to major union offices should be by election in a secret ballot in which all members are entitled to vote; ...“

Diese Grundsätze, deren Änderung durch das 1998 neu gewählte Unterhaus offenbar nicht zu erwarten ist, wurden inzwischen von den Hochschulen in Großbritannien umgesetzt. Nationale Statistiken über Austritte aus *unions* an den einzelnen Hochschulen liegen nicht vor. Beobachter nehmen aber an, dass von

dem Austrittsrecht nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht wird. Möglicherweise nimmt man in den *unions* nun stärker Rücksicht auf Meinungen der Studenten.

Studentenorganisationen in Schweden und Finnland

Für die staatlich geregelten Organisationen in diesen beiden nordeuropäischen Ländern ist kennzeichnend, dass sie für die Studenten wichtige Aufgaben im Sozialbereich erfüllen.

In **Schweden** besteht für die Studenten an den staatlichen Universitäten und Hochschulen die Verpflichtung, der Studentenschaft oder bestehenden Landsmannschaften oder Fakultätsvereinen („Studentkårer“ oder „Fakultetsföreningar“) anzugehören. Diese Organisationen haben Aufgaben vor allem in zwei Bereichen: Sie vertreten die Studenten in den Hochschulgremien und nehmen generell studentische Interessen, besonders studienbezogene, wahr. Außerdem erfüllen sie im Sozialbereich für die Studenten wichtige Aufgaben (die in Deutschland den Studentenwerken übertragen sind). So betreiben sie Studentenheime und -restaurants (Mensen), sie sorgen für Veranstaltungsräume und den Studentensport und sind auch in der Gesundheitsfürsorge der Studenten tätig. Die genannten Studentenorganisationen erheben von den Studenten Pflichtbeiträge, die nicht sehr hoch sind. Für einige Aufgaben, besonders für die Gesundheitsfürsorge, erhalten sie staatliche oder kommunale Zuschüsse.

Die Zwangsmitgliedschaft der Studenten, das „Kårobligatoriet“, war seit den 70er Jahren ein Thema politischer Diskussionen¹. Ein 1973 eingesetzter Ausschuss schlug in einem 1976 vorgelegten Bericht vor, die Zwangsmitgliedschaft abzuschaffen, insbesondere weil die Zwangsmitgliedschaft die negative Vereinigungsfreiheit einschränke und bei der veränderten Rolle der Hochschulen in der Gesellschaft mehr und mehr als unzeitgemäß empfunden werde. Die damalige schwedische Regierung folgte dem Ausschussvorschlag nicht. Sie sah in der Zwangsmitgliedschaft keinen Verstoß gegen die Grundsätze zur negativen Vereinigungsfreiheit, da die in Betracht kommenden Organisationen keinen politischen oder weltanschaulichen Charakter hätten. Sie wurde insoweit durch eine Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskommission von 1977 unterstützt, nach der die Verpflichtung der Studenten in Schweden, einer Studentenorganisation anzugehören, nicht gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt; die Mitgliedschaftspflicht sei hier im Interesse einer zweckmäßigen Hochschulverwaltung möglich und nicht unverhältnismäßig. So beließ ein 1977 in Kraft getretenes Gesetz es, zunächst vorläufig, bei der Zwangsmitgliedschaft. Für bestimmte Gruppen (vor allem ältere berufstätig gewesene Studenten) waren Ausnahmen zulässig.

¹ Vgl. zum folgenden die ausführliche Darstellung des Verfassers in „Forschung und Lehre“ 1995, S. 440 f.

1989 wurde das Thema erneut aufgegriffen. Eine weitere Untersuchung des Komplexes und der Möglichkeiten, wie die bisherigen Aufgaben der Studentenorganisationen künftig wahrgenommen werden könnten und sollten, wurde in Auftrag gegeben. Der ausführliche Untersuchungsbericht „Studenten och tvångsanslutningen“ lag Ende 1990 vor. Auf dieser Grundlage entschied sich die damalige (konservative) Regierung für die Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde im Reichstag überaus kontrovers behandelt. Schließlich setzte sich die Auffassung durch, dass eine Pflichtmitgliedschaft der Studenten vom demokratischen Prinzip her fehl am Platze und nicht mehr vertretbar sei. Die Abschaffung könne zu einem größeren und lebendigeren Engagement der Studenten in für ihre Hochschulen wichtigen Fragen führen. Die schwache Beteiligung der Studenten an den Wahlen und der Arbeit der Studentenorganisationen wurde als Problem angesehen - es sei demokratisch nicht angemessen, auf einer so schmalen Basis die studentische Mitwirkung in den Hochschulen zu begründen. Am 2. Juni 1993 stimmte der Reichstag der Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft zum 1. Juli 1995 zu.

Doch nach den Reichstagswahlen im September 1994 entschied sich die neue (sozialdemokratische) Regierung für die Beibehaltung der Zwangsmitgliedschaft: Die Grundsätze für die negative Vereinigungsfreiheit seien hier nicht verletzt; die bestehenden Organisationen hätten eine langjährige Geschichte; gegen die erprobte und zufriedenstellende Sacharbeit und die Geschäftsführung der Studentenorganisationen gebe es keine Einwände. Entsprechend hob der Reichstag am 20. Dezember 1994 den Beschluss vom 2. Juni 1993 wieder auf. So ist es in Schweden bei der Zwangsmitgliedschaft der Studenten in *Studentkårer* und *Fakultetsföreningar* geblieben.

Die Situation in **Finnland** stimmt weitgehend mit der in Schweden überein. An jeder finnischen Hochschule gibt es eine Studentenschaft (*ylioppilaskunta*) als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltungsrecht, die jeweils durch Verordnung des Staatspräsidenten begründet worden ist. Jeder Student bis zum ersten Studienabschluss wird mit der Einschreibung Pflichtmitglied der Studentenschaft, andere können Mitglieder werden. Die Studentenschaften sollen die Studenten repräsentieren, deren Interessen vertreten und besonders im Sozialbereich für die Studenten wichtige Aufgaben wahrnehmen (die in Deutschland den Studentenwerken übertragen sind): Sie betreiben Studentenheime und -restaurants (Mensen) sowie Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge. Die größten Studentenschaften bieten weitere Dienste, z.B. beim Kauf von Lehrbüchern, und Veranstaltungen im kulturellen Bereich an. Innerhalb der Studentenschaften bestehen vielfach Korporationen, vor allem (aber nicht ausschließlich) für Studenten aus bestimmten Heimatregionen. Außerdem gibt es innerhalb und außerhalb der Studentenschaften Gruppen und Kreise mit fachlichen, politischen, musischen oder anderen besonderen Interessen.

Die Studenten haben Pflichtbeiträge zu zahlen, deren (mäßige) Höhe vom Bildungsministerium genehmigt sein muss. Für einige Aufgabenbereiche, insbesondere für die Studentenrestaurants, erhalten die Studentenschaften staatliche Zu-

schüsse. Die größeren von ihnen betreiben Wirtschaftsunternehmen beachtlichen Umfangs. Bestimmte Aufgabenbereiche, z.B. Gebäudeverwaltung oder ärztlicher Dienst, sind dabei oft als besondere Unternehmen der Studentenschaft mit eigener Rechtsform organisiert.

Die Leitung der Studentenschaft obliegt einem von den Studenten gewählten Rat mit 20 bis 30 Mitgliedern. Bei den Wahlen schlagen Studentenorganisationen der politischen Parteien, die in den Hochschulen bestehen, Kandidaten vor. Doch ist von den insgesamt in die Leitungsorgane der Studentenschaften gewählten Studenten häufig etwa die Hälfte politisch unabhängig. Die Geschäftsführung der Studentenschaften ist in der Regel hauptberuflich tätigen Generalsekretären und Mitarbeitern übertragen. Die einzelnen Studentenschaften legen alljährlich Tätigkeitsberichte mit ausführlichem Finanzteil vor.

Die Studentenschaften sind in dem 1921 gegründeten Verband der Studentenschaften Finnlands (Suomen ylioppilaskuntien liitto - SYL) zusammengeschlossen, der die Interessen der Studenten gegenüber der Regierung vertritt und internationale Studentenbeziehungen pflegt. Außerdem bestehen auf nationaler Ebene Verbände verschiedener Fachrichtungen, so Verbände der Studenten der Ingenieurwissenschaften und der Wirtschaftswissenschaften.

Organisationen für und von Studenten in Norwegen

An den Universitäten und den anderen Hochschuleinrichtungen (universiteter og høyskoler) in den einzelnen Regionen des Landes bestehen jeweils „studentsamskipnader“ als Einrichtungen mit umfassenden Aufgaben im Sozialbereich für Studenten, „for student life“. Nach ersten gesetzlichen Regelungen von 1939 und 1948 sind Aufgaben und Rechtsstellung heute in einem Gesetz von 1996 geregelt. Die insgesamt 25 Einrichtungen sind jeweils juristische Personen, meist in der Form von Stiftungen, die mit ihren Hochschulen eng zusammenarbeiten. Sie unterhalten, mit örtlichen Unterschieden, vor allem Wohnheime, Restaurants und Kindergärten für Studenten, fördern deren Gruppen, Initiativen und Aktivitäten, u.a. im sportlichen Bereich, und sind auch in der Gesundheitsfürsorge der Studenten tätig. Jeder Student hat einen Semesterbeitrag an das *studentsamskipnaden* seiner Hochschule zu zahlen. Für bestimmte Aufgabenbereiche erhält dieses auch öffentliche Mittel. Die *studentsamskipnader* entsprechen somit weitgehend den Studentenwerken in Deutschland. Sie werden gelegentlich kritisiert, sowohl prinzipiell wegen der den Pflichtbeiträgen zugrundeliegenden politischen Idee als auch mit betriebswirtschaftlich-ökonomischen Argumenten. Bisher ist das System dadurch aber nicht in Frage gestellt worden.

Für die Wahrnehmung studentischer Belange enthält das Norwegische Universitätsgesetz (Lov om universiteter og høyskoler), zuletzt geändert Anfang 1999, in § 27 eine Regelung. Danach können die Studenten einer Hochschule eine Studentenvertretung (studentorgan) einrichten. Deren Aufgabe ist es dann, die verschiedenen studentischen Interessen zu vertreten und Standpunkte der Stu-

dentem gegenüber der Hochschulleitung vorzutragen. Entsprechende Studentenvertretungen können bei den Fakultäten und anderen Grundeinheiten der Hochschule gebildet werden. Die Vertretungen, für die eine Urnenwahl vorgeschrieben ist, sollen in allen Angelegenheiten, die Studenten betreffen, angehört werden.

Die Studentenvertretungen an den Universitäten und einigen anderen Hochschulen waren und sind in der Regel örtliche Zweigorganisationen (lokallag) der seit 1936 bestehenden „Norsk Studentunion“ (NSU), einer freien Vereinigung, die die Interessen von heute mehr als 83.000 norwegischen Studenten gegenüber Regierung und Politik vertritt. Als Beispiel sei das „Studentparlamentet“ in Oslo, die Studentenvertretung der Universität, genannt. Bei den örtlichen NSU-Organisationen gilt das Prinzip der automatischen Mitgliedschaft, die durch Zahlung der Semestergebühren an die Hochschule begründet wird. Doch besteht die Möglichkeit, im NSU-Büro schriftlich zu erklären, dass man der Organisation nicht angehören will. Die Mitglieder wählen die Studentenvertretung im allgemeinen fakultätsweise, häufig nach Listen politischer Gruppen.

Sowohl über Programm und Aktionen von NSU, die teilweise über hochschulpolitische Anliegen der Studenten hinausgehen, als auch über das System der automatischen Mitgliedschaft hat es offenbar immer wieder studentische Diskussionen gegeben. Wohl auch deshalb wird an einigen Hochschulen über unabhängige örtliche Studentenvereinigungen oder -vertretungen diskutiert. Als Ergebnis haben z.B. die Studenten der Technisch-Naturwissenschaftlichen Universität Trondheim 1997 eine neue Vertretung mit dem Namen „Studenttinget“ (STi) gebildet, bestehend aus 25 gewählten Studenten. Gewählt wird auch hier in den Fakultäten als Wahlkreisen. Wahlrecht haben alle Studenten, die den Semesterbeitrag gezahlt haben. Demnach steht es dem einzelnen Studenten frei, ob er den Beitrag zahlen und wählen und damit im STi repräsentiert sein will oder nicht.

Neben den Studentenvertretungen im Sinne des Universitätsgesetzes gibt es an den Hochschulen zahlreiche freie Studentengruppen. So nennt das Vorlesungsverzeichnis der Universität Oslo mehr als 50 freie Vereinigungen mit fachlichen, politischen, konfessionellen, musischen und anderen Orientierungen.

Zur Bilanz

Wie dieser Überblick zeigt, kennt man in den hier dargestellten Staaten in der europäischen Nachbarschaft keine staatlich geregelten Organisationen allein zur Wahrnehmung studentischer Interessen, der die Studenten der betreffenden Hochschule als Zwangsmitglieder angehören. Wo es Studentenorganisationen mit Zwangsmitgliedschaft gibt, gehört zu ihren Aufgaben über die Wahrnehmung studentischer Belange hinaus die Entsendung von Studenten in Organe und Kommissionen der Hochschule (wie in Österreich und teilweise in der Schweiz) oder der Betrieb von Sozialeinrichtungen für Studenten (wie in Schweden und Finnland).

Demgegenüber haben die verfassten Studentenschaften an deutschen Hochschulen, von Sachsen abgesehen¹, allein studentische Belange zu vertreten. Diese generelle Charakterisierung gilt auch dort, wo die Gesetze einzelner Länder über den Katalog in § 41 HRG hinaus den Studentenschaften z.B. die Mitwirkung bei der Verbesserung der Lehre oder die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zuweisen oder Stellungnahmen zur Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse einschließlich Folgenabschätzung ermöglichen.

Nicht zu den Aufgaben der deutschen verfassten Studentenschaften gehört aber, von Sachsen abgesehen, die Entsendung von Studenten in kollegiale Gremien der Hochschulen. In diese Gremien werden studentische Mitglieder durch (nicht von den Studentenschaften organisierte) Wahlen, an denen alle Studenten der entsprechenden Fachbereiche oder der Hochschule insgesamt (die Gruppe der Studenten im hochschulrechtlichen Sinne) teilnehmen, entsandt. Diese Wahlen finden vielleicht gleichzeitig mit Wahlen zur Studentenschaft, der Sache nach aber von diesen unabhängig statt. Und der Betrieb von Sozialeinrichtungen für Studenten, insbesondere Mensen und Wohnheimen, ist in Deutschland bekanntlich Studentenwerken, rechtlich unabhängigen Einrichtungen, übertragen.

Bei der gegebenen Aufgabenstellung der deutschen verfassten Studentenschaft ist es schon mehr als zweifelhaft, ob hier die Rechtsform öffentlich-rechtlicher Körperschaften noch gerechtfertigt werden kann. Die Anfang der 70er Jahre dafür gegebene Begründung, den Studenten müsse wegen ihrer besonderen Situation in der Hochschule ein institutioneller Rahmen für die Wahrnehmung ihrer (dann in § 41 HRG genannten) Belange zur Verfügung gestellt werden, trägt nicht mehr. Die längst Realität gewordene Mitwirkung von Studenten in den kollegialen Selbstverwaltungsgremien der Hochschule hat den Studentenschaften die ihnen ursprünglich wohl zugedachte Funktion praktisch genommen.

Deshalb ist unter verfassungsrechtlichen Aspekten schon mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die für die Zwangsmitgliedschaft erforderliche Rechtsgrundlage fehlt.² Die in § 41 HRG genannten Aufgaben sind keine „legitimen öffentlichen Aufgaben“, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein Zwangskörperschaften rechtfertigen könnten.

Nach der Entwicklung der letzten Jahrzehnte und im Hinblick auf das Selbstverständnis wohl der meisten Studentenschaften sollte aber vor allem aus nüchternen hochschulpolitischen Gründen die Zwangsmitgliedschaft aufgegeben werden. Letzten Endes sind die verfassten Studentenschaften heute mit Gewerkschaften für Studenten zu vergleichen. Sie sollten sich nach eigenen Vorstellungen organisieren und auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Das bedeutet:

¹ Dort werden die studentischen Mitglieder in den Fakultätsräten von den Fachschaftsräten gewählt (§ 101 Abs. 2 SHG).

² Etwa von R. Mußgnug, Verfaßte Studentenschaft verfassungswidrig, in: „Freiheit der Wissenschaft“ 4/1978, sowie von W. Wahlers, Die verfaßte Studentenschaft als rechtliches und hochschulpolitisches Problem, in: NVwZ 1985 S. 804 f.

(1) Wenn schon an der öffentlich-rechtlichen Körperschaft festgehalten wird, sollte - nach den Beispielen Großbritanniens sowie aus der Schweiz und Norwegen - zumindest jeder Student das Recht haben, zu erklären, ob er der Studentenschaft angehören will oder nicht.¹ Das wäre - nach dem Vorbild von Sachsen-Anhalt - von denjenigen Ländern zu regeln, deren Gesetze die Bildung von Studentenschaften mit Zwangsmitgliedschaft vorsehen. In der europäischen Nachbarschaft gibt es genügend Beispiele für Studentenorganisationen ohne Zwangsmitgliedschaft, die dennoch von Hochschulleitungen und Regierungen als geeignete Gesprächspartner in Angelegenheiten, die alle Studenten betreffen, angesehen werden. Sind in Deutschland Studentenvertreter, die aus Wahlen zu Studentenparlamenten mit einer Beteiligung unter 20% der Zwangsmitglieder (wie im Januar 1999 an der Universität Bonn) hervorgegangen sind, besser legitimiert?

(2) Noch in einem weiteren Punkt verdienen die Strukturen einiger Studentenorganisationen in der europäischen Nachbarschaft Beachtung. Häufig baut dort die Gesamtorganisation oder Gesamtvertretung der Studenten einer Hochschule auf Studentenorganisationen einzelner Fachrichtungen oder Fakultäten auf. Das gilt auch für frei gebildete Organisationen und für - verglichen mit deutschen Verhältnissen - kleinere Hochschulen. Dadurch wird die Bedeutung studienfachlicher Fragen und Interessen innerhalb der Gesamtheit studentischer Aktivitäten gebührend betont. Das ist bei den Aktivitäten deutscher Studentenschaften meist zu vermissen: Allgemeine hochschulpolitische (wenn nicht sogar allgemeinpolitische) Themen stehen hier häufig ganz im Vordergrund. Zwar können sich nach den Hochschulgesetzen von elf Bundesländern die Studentenschaften in Fachschaften gliedern. Diese führen aber eher ein Eigenleben und können kaum Einfluss auf das Gesamtprogramm der Studentenschaft nehmen. Auch aus diesem Grunde dürfte das Interesse der meisten Studenten an den Aktivitäten „ihrer“ Studentenschaft so gering sein. Deshalb sollte, wenn schon an gesetzlich geregelten Studentenschaften (ohne Zwangsmitgliedschaft) festgehalten wird, erörtert werden, ob nicht deren Struktur als Zusammenschluss von (besser, vielleicht nach dem Beispiel Sachsens ausgestalteten) Fachschaften das Interesse der Studenten daran wesentlich stärken könnte. Eine solche Regelung dürfte im HRG, das nur noch einen unverzichtbaren Kernbestand von Vorschriften enthalten soll, nicht mehr möglich sein. Sie wäre ebenfalls Sache der einzelnen Länder.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent i. R. Dr. Ludwig Gieseke
Nachtigallenstr. 9
53179 Bonn

¹ In diesem Sinne neuerdings Hans Brinckmann in „Forschung und Lehre“ 1998 S. 472 f. mit Betonung der hochschulpolitischen Problematik und Ärgernisse.