



HEINEMANN & PARTNER

Rechtsanwälte

Entwurf!

Stand: 08.10.2012

ASTa der Ruhr-Universität Bochum – Ber. Grundzuweisung

–

Stellungnahme zur Bemessung der Höhe der Grundzuweisungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 5 HWVO

Heinemann & Partner Rechtsanwälte

III. Hagen 30, 45127 Essen

Bearbeiter:

Rechtsanwalt Dr. Henning Blatt

fon: 0201/1095-726 | fax: 0201/1095-800 | e-mail: blatt@raehp.de

Essen, den 17.10.2012

20005/12/195

1. Auftrag

- 1.1 Die Studierendenschaft der Ruhr-Universität Bochum (RUB) gliedert sich in derzeit 46 Fachschaften. Der kleinsten Fachschaft sind etwa 20 Studierende zugehörig, der größten Fachschaft etwa 3.800 Studierende. Auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 5 HWVO weist der Haushalt der Studierendenschaft für das Haushaltsjahr 2012/2013 jeder Fachschaft eine Grundzuweisung von 600 Euro je Semester zu, also insgesamt 1.200 Euro. Aus dieser Grundzuweisung bestreiten die Fachschaften u.a. den Unterhalt jeweils eines Büros, Telefonkosten und Kosten für Partys; viele Fachschaften verwenden einen Großteil der Grundzuweisung für die Bezuschussung von Erstsemesterfahrten. Außerdem weist der Haushalt jeder Fachschaft Mittel für Fahrten in Höhe von bis zu 1.250 Euro zu.
- 1.2 Verschiedene größere Fachschaften äußerten in jüngster Vergangenheit Unverständnis für die fehlende Berücksichtigung der Zahl der den Fachschaften zugehörenden Studierenden und verlangten eine entsprechende Anpassung der Zuweisungen für die Zukunft.

1.3 Vor diesem Hintergrund bittet der Allgemeine Studierendenausschuss (AStA) der RUB um die Beantwortung folgender Fragen:

- Wie sind § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 5 HWVO auszulegen?
- Wie könnte ein Modell aussehen, welches sich der Normgeber vorgestellt hat?

2. Rechtsausführungen

2.1 Rechtsgrundlage für die Zuweisungen an die Fachschaften ist § 3 Abs. 1 Satz 3 bis 5 der Haushalts- und Wirtschaftsführungs-Verordnung der Studierendenschaften NRW (HWVO NRW).

Verordnung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften der Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 06.10.2005, GV NRW 2005, 824.

Diese Norm lautet:

„[Der Haushaltsplan] hat Zuweisungen für die Fachschaften auszuweisen, die nach Maßgabe der Einnahmen unverzüglich den Fachschaften bereitzustellen sind. Bei der Festsetzung der Zuweisungen sind die Aufgaben der einzelnen Fachschaften und die Zahl ihrer Mitglieder angemessen zu berücksichtigen. Die Zuweisungen für die Fachschaften können in der Weise erfolgen, dass die Fachschaften über die Verwendung der Mittel selbst entscheiden und diese selbst bewirtschaften (Selbstbewirtschaftungsmittel).“

2.2 Damit folgt unmittelbar aus der HWVO NRW selbst, dass eine Mittelzuweisung, die die Aufgaben der Fachschaften und/oder die Zahl ihrer Mitglieder unberücksichtigt lässt, den rechtlichen Vorgaben nicht entspricht.

2.3 Die Aufgaben der Fachschaften sind nicht ausdrücklich gesetzlich normiert.

Allerdings dürften sie vor dem Hintergrund der allgemeinen Aufgaben der Studierendenschaft, wie sie sich aus § 53 Abs. 2 Hochschulgesetz NRW (HG NRW)

Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31.10.2006, GV NRW 2006, 474.

ergeben, die insoweit spezifischen Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen haben.

Merschmeier, in: Leuze/Epping, HG NRW, Stand: 10. Erg.-Lfg. (März 2011), § 56 HG NRW Rn. 3.

Dem entspricht die Bestimmung der Aufgaben der Fachschaften an der RUB gemäß § 30 der Satzung der Studierendenschaft,

Neufassung der Satzung für die Studierendenschaft der Ruhr-Universität Bochum vom 10.10.2004, Amtliche Bekanntmachung der Ruhr-Universität Bochum Nr. 554 vom 26.06.2004.

wonach sie die Interessen ihrer Mitglieder im Rahmen der Aufgaben der Studierendenschaft, wie sie sich aus den §§ 2 und 3 Satzung der Studierendenschaft ergeben, vertreten. Die Aufgaben der Fachschaften sind folglich deckungsgleich mit den Aufgaben der Studierendenschaft, beschränkt auf die Mitglieder der jeweiligen Fachschaft.

- 2.3.1 In einem Verfahren betreffend den Haushalt der Studierendenschaft an der Freien Universität Berlin hat das Verwaltungsgericht Berlin entschieden, dass die dortige Beschreibung der Aufgaben der Fachschaften eine Delegation eines Teils der Aufgaben der Studierendenschaft auf die Fachschaften darstelle. Daraus folge, dass auch für die Fachschaften als Teil der Studierendenschaft im Umfang der ihnen übertragenen Aufgaben der Grundsatz der Selbstverwaltung zum Tragen komme. Eine Aufgabenerledigung in diesem Sinne durch die Fachschaften sei aber nur denkbar, wenn ihnen hierfür die entsprechende finanzielle Ausstattung gewährt wird.

Vgl. *VG Berlin*, Beschl. v. 26.02.1999 – VG 2 A 66.98, juris-Rn. 19.

Zwar wies in dem dortigen Verfahren das Gericht allein den Standpunkt der Studierendenschaft zurück, sie sei befugt, ihre Mittel nur auf Antrag an die Fachschaften zu vergeben, und bestätigte die Auffassung der Universitätsleitung, dass die Studierendenschaft verpflichtet sei, gesonderte Haushaltstitel für die Zuschüsse an die Fachschaften einzurichten. Gleichwohl lässt sich den Ausführungen des Gerichts die allgemeine Aussage entnehmen, dass der Umfang der den Fachschaften übertragenen Aufgaben den Umfang der ihnen zustehenden finanziellen Ausstattung bestimmt.

- 2.4 Das weiterhin in § 3 Abs. 1 HWVO NRW normierte Erfordernis, die Zahl der Mitglieder der Fachschaften zu berücksichtigen, stellt eine spezielle Ausprägung des abgabenrechtlichen Äquivalenzprinzips dar.
- 2.4.1 Die Studierendenschaften sind gesetzlich angeordnete Zwangsverbände der jeweils an einer Hochschule eingeschriebenen Studierenden.

BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 58.78, *BVerwGE* 59, 231, juris-Rn. 10 f.; *BVerwG*, Urt. v. 12.05.1999 – 6 C 14.98, *BVerwGE* 109, 97, juris-Rn. 13; *VerfGH NRW*, Urt. v. 25.01.2000 – 2/98, *NVwZ-RR* 2000, 594, juris-Rn. 71.

Die von den Studierenden erhobenen Geldleistungen sind Beiträge im abgabenrechtlichen Sinne. Sie stellen die Gegenleistung für einen Vorteil dar, den sie aus der Mitgliedschaft in dem Zwangsverband ziehen. Dieser Vorteil ist die Möglichkeit, die in ihrem Interesse liegenden Dienste der Studierendenschaft in Anspruch nehmen zu können.

BVerwG, Urt. v. 12.05.1999 – 6 C 14.98, BVerwGE 109, 97, juris-Rn. 38.

- 2.4.2 Nach dem abgabenrechtlichen Äquivalenzprinzip darf jedoch die Höhe der Beiträge nicht im Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den sie abgelten sollen. Zudem dürfen einzelne Mitglieder nicht im Verhältnis zu anderen Mitgliedern übermäßig hoch belastet werden.

BVerwG, Urt. v. 12.05.1999 – 6 C 14.98, BVerwGE 109, 97, juris-Rn. 40.

Spiegelbildlich hierzu darf ein von allen Mitgliedern in gleicher Höhe erhobener Beitrag nicht zu übermäßigen Unterschieden in der Vorteilsgewährung an die Mitglieder führen. Eine mitgliederunspezifische Mittelzuweisung bedingt jedoch eine höhere Vorteilsgewährung an die Mitglieder kleiner Fachschaften als an die Mitglieder großer Fachschaften. Mitglieder kleiner Fachschaften müssen weniger um die Angebote der Fachschaften konkurrieren als Mitglieder großer Fachschaften. Dies wird dem abgabenrechtlichen Äquivalenzprinzip nicht gerecht.

- 2.5 Die Aufgaben der Fachschaften und der Zahl ihrer Mitglieder sind gemäß § 3 Abs. 1 HWVO NRW „angemessen“ zu berücksichtigen. Weder die HWVO NRW noch das HG NRW, das in seinem § 57 Abs. 2 Satz 2 die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der HWVO NRW enthält, geben Aufschluss über die Begriff der „Angemessenheit“; es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Regelungsgehalt durch Auslegung zu ermitteln ist. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen in den Ziff. 2.3 und 2.4 scheint insoweit die Beachtung folgender Leitlinien angezeigt:

- 2.5.1 Die Studierendenschaft wird darüber zu befinden haben, welche Tätigkeiten die Fachschaften aus Sicht der Studierendenschaft erbringen müssen, um ihren Auftrag gemäß § 30 Satzung der Studierendenschaft als erfüllt anzusehen. Maßstab hierfür könnte eine Betrachtung der tatsächlichen Tätigkeiten der Fachschaften z.B. der letzten fünf Jahre sein, um so ein durchschnittliches Tätigkeitssoll zu ermitteln. Waren nach Auffassung der Studierendenschaft diese tatsächlichen Tätigkeiten unzureichend, weil z.B. wesentliche Teile des Aufgabenkatalogs des § 30 Satzung der Studierendenschaft unbearbeitet geblieben sind, so könnte sie auch ein idealisiertes Tätigkeitssoll ermitteln. Dieses Soll bildet die Grundlage für die Bestimmung des grundsätzlichen Finanzbedarfs für die Durchführung der Fachschaftstätigkeit. Allerdings ist es denkbar, dass sich dieser Finanzbedarf fachspezifisch unterscheidet,

dass also für Studierende einer Fachrichtung aufgrund der Art dieser Fachrichtung mehr Mittel aufgewendet werden müssen als für Studierende einer anderen Fachrichtung; diese fachlichen Unterschiede wären ebenfalls zu berücksichtigen.

- 2.5.2 Es ist davon auszugehen, dass jede Fachschaft einen mitgliederunabhängigen Sockelbetrag benötigt, der zur Erfüllung des Tätigkeitssolls erforderlich ist. Hierzu sind insbesondere Kosten für die Finanzierung und den Unterhalt des Organisationsapparats der Fachschaften zu zählen, die ohne Ansehung der Zahl der den Fachschaften zugehörigen Studierenden anfallen, also z.B. Kosten für den Unterhalt ihrer Büroräume. Ebenso dürften dies Kosten sein, die den Fachschaften im Rahmen der Pflege ihrer Beziehungen zu anderen Fachschaften entstehen, z.B. durch Fahrten zu Bundesfachschaffentagungen, soweit sich die Teilnahme an diesen Fahrten auf das organisatorisch erforderliche Maß beschränkt, also z.B. durch die Entsendung eines oder zweier Mitglieder.
- 2.5.3 Es weiterhin davon auszugehen, dass die Fachschaften einen mitgliederabhängigen Betrag benötigen, der mit steigender Mitgliederzahl ebenfalls ansteigt. Allerdings ist hierbei zwischen linear und degressiv steigenden Kosten zu unterscheiden. Linear steigen solche Kosten, die pro Kopf entstehen. Dies sind insbesondere Reisekosten wie z.B. die Kosten für Fahrten zu Bundesfachschaffentagungen, soweit die Zahl der teilnehmenden Mitglieder das organisatorisch erforderliche Maß übersteigt, und die Kosten für die Bezuschussung von Erstsemesterfahrten, aber auch z.B. Portokosten für die Versendung von Rundschreiben. Ein Teil der Tätigkeiten der Fachschaften hingegen dürfte nur degressiv steigende Kosten auslösen, so z.B. Informationsveranstaltungen, deren Finanzierungsaufwand bei großen Fachschaften zwar grundsätzlich größer ist als bei kleinen Fachschaften, die aber bspw. 1.000 Mitglieder gleichermaßen bedienen können wie 2.000 Mitglieder.
- 2.5.4 Die den Fachschaften zugewiesenen Mittel sind Selbstbewirtschaftungsmittel gemäß § 56 Abs. 2 HG NRW i.V.m. § 29 Abs. 4 Satz 1 Satzung der Studierendenschaft. Vor diesem Hintergrund muss sich die Studierendenschaft auf eine generalisierende Betrachtung der Art und des Umfangs der Tätigkeiten der Fachschaften und infolgedessen auf eine überschlagsartige Ermittlung des jeweiligen Finanzbedarfs beschränken. Hierbei kommt der Studierendenschaft ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Insbesondere kann sie Mitgliederzahlen als Schwellenwerte benennen, bei denen der mitgliederunabhängige Sockelbetrag in einem bestimmten Maße ansteigt. Um die Höhe der Zuweisungen nachvollziehbar zu machen, sind die Schritte zu ihrer Ermittlung zu dokumentieren.

2.5.5 Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass die Ausübung des der Studierendenschaft zustehenden Spielraums durchaus dazu führen kann, dass sämtliche Fachschaften der Höhe nach identische Zuweisungen erhalten. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Zahl der den Fachschaften zugehörenden Mitglieder keinen oder einen nur unerheblichen Einfluss auf die Finanzausstattung hat, die für die Aufgabenerfüllung der Fachschaften erforderlich ist. Regelmäßig dürfte jedoch davon auszugehen sein, dass der Finanzbedarf großer Fachschaften größer ist als der Finanzbedarf kleiner Fachschaften.

Dr. Blatt
Rechtsanwalt