

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

OVG Bf III 4/76

III. Senat

Revisionsinstanz eingelegt

Urteil vom 18. Januar 1977

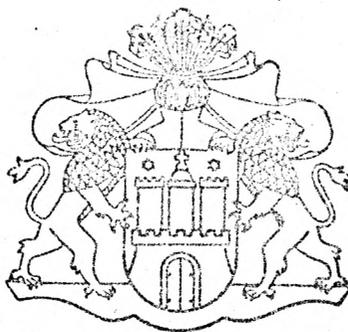
Sievers ./ Studentenschaft der Universität Hamburg

Hochschulrecht
Studentenschaft

Abgabenrecht
Allgemeines

Ein Student, welcher der als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisierten Studentenschaft kraft Gesetzes angehört, kann den für die Studentenschaft bestimmten Beitrag nach dem Grundsatz von Treu und Glauben verweigern, wenn Organe der Studentenschaft über einen langen Zeitraum beharrlich durch Äußerungen zu allgemeinpolitischen Angelegenheiten den gesetzlichen Aufgabenkreis überschreiten, Abhilfemöglichkeiten fehlen oder eine Änderung nicht erwarten lassen und das rechtswidrige Verhalten eine Art und ein Ausmaß angenommen hat, daß es schlechthin als unzumutbar erscheint, von dem Studenten einen Beitrag zu erheben, der von der Beklagten auch zur Fortsetzung ihres rechtswidrigen Tuns verwendet wird.

Die Voraussetzungen für die Annahme eines solchen Beitragsverweigerungsrechts sind auf das Verhältnis des Bürgers zum Staat nicht übertragbar. Das Verweigerungsrecht berührt den rechtlichen Bestand der Studentenschaft und die Gültigkeit der das Mitgliedschaftsverhältnis der Studenten regelnden Vorschriften des Universitätsgesetzes nicht. Es führt zur Rechtswidrigkeit der Beitragserhebung, wenn die Verweigerung während des ganzen Semester berechtigt war, für das der Beitrag gefordert wird.



Revision ist eingelegt

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

OVG Bf. III 4/76
IV VG 69/76

Hamburg, den 18. Januar 1977

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In der Sache

Axel Sievers,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte
Dr. Fritz Modest, Dr. Arthur Heemann,
Dr. Jürgen Gündisch, Gabriele Rauschnig,
Dr. Klaus Landry, Walter Röhl, Barbara Festge,
Dr. Horst Heemann, Dr. Paul Wegemer,

Kläger,
Berufungskläger,

gegen

Studentenschaft der Universität Hamburg,
vertr. durch die Vorsitzenden des
Allgemeinen Studentenausschusses,

Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte
Dr. Piehler, Dr. Burger, Dr. Fischer, Wolz,

Beklagte,
Berufungsbeklagte,

beigeladen:

- 1) Universität Hamburg,
vertr. durch ihren Präsidenten,
- 2) Freie und Hansestadt Hamburg,
vertr. durch die Behörde für Wissenschaft
und Kunst - Hochschulamt - ,

an Verkündungs Statt
zuzustellen

hat das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht, III. Senat, auf Grund mündlicher Verhandlung durch die Richter Dr. Stiebeler, Dr. Fischer und Dr. Wandtke sowie die ehrenamtlichen Richter Frau Arning und Ackermann für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers werden das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 18. März 1976, der den Kläger betreffende Gebührenbescheid für das Wintersemester 1974/75 insoweit, als mit ihm ein Beitrag für die Beklagte in Höhe von 9,10 DM erhoben wird, und der Widerspruchsbescheid der Beklagten vom 28. November 1975 aufgehoben.

Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht vollen Umfangs. Die Kosten des Berufungsverfahrens tragen der Kläger und die Beklagte je zur Hälfte. Die außergerichtlichen Kosten der Beteiligten in beiden Instanzen fallen diesen selbst zur Last.

Wegen der Kosten ist das Urteil vorläufig vollstreckbar.

|| Die Revision wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule innerhalb eines Monats nach Zustellung beim Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, 2000 Hamburg 36, Sievekingplatz 2 (Oberlandesgerichtsgebäude), schriftlich Revision an das Bundesverwaltungsgericht eingelegt werden. Sie ist spätestens innerhalb eines weiteren Monats zu begründen (§§ 139, 67 VwGO).

T a t b e s t a n d

Die Beteiligten streiten darüber, ob der Kläger berechtigt ist, den für die Beklagte bestimmten Semesterbeitrag zu verweigern, wenn Organe der Beklagten ständig ein sog. allgemeinpolitisches Mandat in Anspruch nehmen.

I.

Seit dem Jahre 1967 sind dem Gericht in vielen Verfahren Stellungnahmen und Forderungen des Studentenparlaments und des Allgemeinen Studentenausschusses - AStA - der Beklagten bekanntgeworden, die sich mit allgemeinpolitischen Angelegenheiten, nämlich u.a. mit folgenden Fragen befaßt haben:

- | | |
|------------------|--|
| 15. Februar 1967 | Grußtelegramm des Studentenparlaments für eine Vietnam-Konferenz in Berlin |
| 19. Juni 1967 | Aufforderung des AStA an Mitglieder des Berliner Senats zum Rücktritt |
| 27. Mai 1968 | Studentenparlament beschließt Vorlesungsstreik wegen der Notstandsgesetze |
| 28. August 1968 | AStA spricht sich gegen Besetzung der Tschechoslowakei aus |
| 8. Mai 1970 | AStA verurteilt militärisches Vorgehen der Amerikaner in Kambodscha |

In weiteren Stellungnahmen und Forderungen aus der Zeit bis 1971 äußerte die Beklagte sich ferner zur politischen Lage in Griechenland, in dem Iran und in den USA, zu Fragen der Lehrlingsausbildung sowie zu Problemen der Sozial- und Gesellschaftspolitik (vgl. HmbOVG, Urt. v. 7.7.1971, Bf.III 9/70). Eine am 28. November 1968 von dem Studenten Lustfeld erhobene Klage führte in Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22. Mai 1970 (IV VG 959/68) und des Hamburgischen Obergerichtes vom 7. Juli 1971 (Bf.III 9/70, DVBl.1972 S.339 = NJW 1972 S.71) zur Verurteilung der Beklagten,

politische Forderungen und Stellungnahmen durch den AstA und das Studentenparlament zu unterlassen, sofern sie nicht den im letztgenannten Urteil näher umrissenen, durch das Hamburgische Universitätsgesetz - UniG - vom 25. April 1969 (HGVBl.I S.61, jetzt in der Fassung vom 24. April 1973, HGVBl.I S.127) eröffneten, auf die Hochschule bezogenen Bereich betreffen. Das Urteil, das in der Ablehnung einer unbeschränkten Äußerungsbefugnis zu allgemeinen politischen Angelegenheiten der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 26.9.1969, BVerwGE Bd.34 S.69) und anderer Oberverwaltungsgerichte (OVG Rheinland-Pfalz AS Bd.13 S.418; HessVGH ESVGH Bd.24 S.217 und Bd.25 S.140; OVG Münster DVBl.1968 S.709 und NJW 1969 S.1044 und OVGE Bd.24 S.105,109 f; BaWüVGH DVBl.1968 S.705 und NJW 1972 S.2102 und 1976 S.590,643; OVG Berlin, Urt. v. 9.9.1968, III B 1.68) entspricht, wurde rechtskräftig.

Zur Durchsetzung dieses Urteils hat der Kläger Lustfeld in der Zeit vom 28. April 1972 bis zum 9. Juli 1973 insgesamt sieben Anträge auf Bestrafung der Beklagten gestellt, die nach der mit Beschluß des Verwaltungsgerichts vom 28. Dezember 1971 (IV VG 1167/71) angedrohten Geld- und Haftstrafe (bis zu sechs Monaten) - unter Zusammenziehung einiger vom Verwaltungsgericht verhängter Bestrafungen - zu drei rechtskräftigen Verurteilungen zu Geldstrafen von 500,-- DM, 750,-- DM und 2.500,-- DM geführt haben (HmbOVG, Beschlüsse v. 9.2.1973, Bs.III 8 und 9/72 = IV VG 490 und 491/72; und v. 6.6.1974, Bs.III 12/74 = IV VG 125, 569, 783, 813/73; ferner Beschl. des VG v. 29.9.1972, IV VG 543/72). Dem Androhungsbeschluß und den Bestrafungen lagen Veröffentlichungen des AstA und des Präsidiums des Studentenparlaments aus der Zeit von 1971 bis 1973 zugrunde, welche die Ostverträge, die politischen Verhältnisse im Sudan, in Vietnam, die amerikanische Politik und Kriegführung in Vietnam sowie innenpolitische Ereignisse wie etwa das Mißtrauensvotum der CDU/CSU und einen Besuch Breschnews betrafen.

Nachdem das Verwaltungsgericht auf Antrag des Studenten Kimmich der

Beklagten mit Beschluß vom 5. Mai 1972 (III VG 293/72, später III VG 645/72) durch einstweilige Anordnung aufgegeben hatte, im Sommersemester 1972 vorläufig jegliche finanzielle Zuwendung an den Verband Deutscher Studentenschaften - VDS - zu unterlassen, erwirkte dieser gemeinsam mit einem anderen Studenten durch Urteil des Hamburgischen Obergerverwaltungsgerichts vom 5. März 1974 (Bf.III 9/72, DÖV 1975 S.359 = HmbJVBl.1974 S.181) die Verurteilung der Beklagten, aus dem VDS auszutreten und bis dahin zu unterlassen, in den Organen des VDS mitzuwirken und diesen durch Mitgliedsbeiträge oder mit sonstigen Geld- oder Sachmitteln zu unterstützen. Dieser rechtskräftig gewordenen Entscheidung liegt die Feststellung zugrunde, daß die Beklagte auch nicht mittelbar, nämlich durch Unterstützung des VDS sich an Äußerungen zu allgemeinpolitischen Angelegenheiten beteiligen dürfe.

Im Wintersemester 1972/73 und im Sommersemester 1973 versuchte eine Gruppe Studenten die Zahlung des für die Beklagte bestimmten Semesterbeitrags zu verweigern, weil die Beklagte weiterhin ständig durch allgemeinpolitische Äußerungen ihren Aufgabenbereich überschreite. Im Zusammenhang damit erhoben u.a. die Studenten Cöster und Höhne Anfechtungsklage (Cöster I VG 758/73 = OVG Bf.III 15/74; Höhne V VG 1002/73 = OVG Bf.III 10/74). Den Antrag, die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage anzuordnen, lehnte das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht im Verfahren Urbach durch Beschluß vom 19. November 1973 (Bs.III 10/73) u.a. mit der Begründung ab, aus der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 24. April 1973 (Bürgerschaftsdrucksache VII/2909) ergebe sich, daß die Beklagte erklärt habe, sie sei gewillt und bemüht, die Grundsätze des Urteils des Hamburgischen Obergerverwaltungsgerichts vom 7. Juli 1971 zukünftig ihrer Informationspolitik zugrunde zu legen. Darüber hinaus sei die Beklagte von dem zu ihrer Kontrolle eingesetzten Wirtschaftsrat (§ 61 Abs.2 UniG) darauf hingewiesen worden, daß bei Nichteinhaltung der Grundsätze des angegebenen Urteils etwaige Geldstrafen, Gerichtskosten und ähnliches künftig von den AStA-Mitgliedern persönlich getragen werden müßten. Im übrigen sei in einer Bürgerschaftsdebatte (vgl. Abgeord-

neter Brandes, Bürgerschaftsprotokolle VII/94 S.5160 D) erklärt worden, für die Bürgerschaft werde ein neuer Tatbestand gegeben sein und es müßten erneute parlamentarische Überlegungen angestellt werden, falls die Beklagte zukünftig gegen die im angegebenen Urteil festgelegten Grundsätze verstoßen würde.

In dem Verfahren Cöster (Bf.III 15/74) sind Veröffentlichungen des AStA aus den Jahren 1974 und 1975 eingereicht worden, die u.a. Vietnam-Probleme betreffen (AStA-Info Nr.22, Bl.75 der Akte Cöster), zu Chile-Solidaritätsveranstaltungen am 26. September und 29. November 1974 aufrufen (Bl.72 d.A. und Anlage zum Schriftsatz vom 22. Januar 1975), die Verhältnisse in Chile behandeln (AStA-Info Nr.32 vom 5. September 1974, Bl.81 d.A.), einen DDR-Spielfilm über Vietnam ankündigen (AStA-Info Nr.24, Bl.88 d.A.) und sich mit allgemeinen innenpolitischen Fragen, u.a. mit dem Rüstungshaushalt befassen (AStA-Info Nr.5 vom 21. Oktober 1974, Anlage zum Schriftsatz vom 22. Januar 1975). In derselben Flugschrift wird zur Wahrnehmung und Verteidigung des politischen Mandats der verfaßten Studentenschaft aufgerufen und in anderen Blättern (z.B. AStA-Info, Bl.78 bis 80 d.A., AStA-Info Nr.2 vom 16. Oktober 1974) das politische Mandat in dem bisher vom AStA in Anspruch genommenen Umfang geltend gemacht. Im AStA-Info Nr.44 vom 16. Januar 1974 wurde das politische Mandat, das von den Gerichten streitig gemacht werde, als unverzichtbar bezeichnet. In einem gemeinsamen Info der Hamburger ASten vom 14. Oktober 1975 wird die Lage in Spanien behandelt. In dem Verfahren Höhne (Bf.III 10/74) sind Flugschriften des AStA und des Studentenparlaments aus der Zeit von Herbst 1975 bis Frühjahr 1976 eingereicht worden, die sich mit den Verhältnissen in Chile (Aufruf vom 13. November 1975, SP Info Nr.1, AStA-Info vom 25. Mai 1976) und mit Südafrika (AStA-Info vom 24. Mai 1976 und von Juni 1976) sowie mit § 218 StGB (AStA-Info Nr.14) befassen oder zur Solidarität mit den Druckern aufrufen (AStA-Info Nr.11 vom 12. Mai 1976). Im vorliegenden Verfahren sind zum Teil dieselben Flugschriften und weitere Flugblätter des AStA aus jüngerer Zeit vorgelegt worden, die

u.a. den Bau des Kernkraftwerks Brokdorf (AStA-Info vom November 1976, AStA-Info Nr.5 vom 16. November 1976) und die Solidarität mit Chile (AStA-Info vom 20. November 1976) betreffen.

Beanstandungen der Wirtschaftsführung der Beklagten durch den Rechnungshof (vgl. Bürgerschaftsdrucksache VII/2909 vom 24. April 1973) und eine längere Erkrankung des Vorsitzenden des Wirtschaftsrats (Bürgerschaftsdrucksache VIII/689 und Antwort des Senats Bürgerschaftsprotokolle VIII/1485 B) führten dazu, daß dem AStA erst am 9. Mai 1975 endgültig Entlastung für das Sommersemester 1972 und das Wintersemester 1972/73 erteilt wurde.

Das Verfahren Cöster (Bf.III 15/74) wurde in der mündlichen Verhandlung vom 12. November 1975 vor dem Hamburgischen Obergericht allseits für erledigt erklärt, nachdem der erste Vorsitzende des AStA, Köchling, für die Beklagte zu Protokoll erklärt hatte:

"Unbeschadet seiner Rechtsauffassung über die Grenzen des politischen Mandats erklärt der AStA für seine künftige Amtsführung, daß er Recht, Gesetz und Rechtsprechung beachten wird."

In einer von Köchling veröffentlichten Flugschrift vom 1. Dezember 1975 teilt er zu dieser Prozeßerklärung mit:

"Die letzte Erklärung vor Gericht in Sachen Cöster ist von der Rechtspresse genutzt worden, um in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, daß der AStA hiermit auf eine umfassende materielle und politische Interessenvertretung verzichtet hat. Der AStA erklärt hiermit und für die Zukunft unmißverständlich: Die ständig geführten Angriffe auf die gesamten Lebensverhältnisse der Studenten, angefangen von der sozialen Lage und den katastrophalen Studienbedingungen bis zu den Einschränkungen ihrer politischen und demokratischen Rechte, erlauben den studentischen Interessenvertretungen, den Organen der verfaßten Studentenschaft, nur eine Aufgabenstellung: Umfassende materielle und politische Interessenvertretung der Studenten. Dies ist nicht nur das Anliegen des Hamburger AStA, dies ist auch sein klarer Auftrag, her-

vorgegangen aus den Wahlen der Hamburger Studentenschaft, der wir in unserer gesamten Tätigkeit verpflichtet sind. Der AStA wird keinerlei Abstriche von seinen im Aktionsprogramm festgelegten Aufgaben hinnehmen und sich mit aller Kraft für die dort festgelegten Aufgaben zur Durchsetzung der Interessen der Studenten einsetzen. Wie er das schon seit Semesterbeginn mit dem Aufruf zur Beteiligung an der DGB-Demonstration, den VDS-Aktionstagen und der aktiven Solidarität mit dem vom Faschismus verfolgten spanischen und chilenischen Volk getan hat.... Diese Erklärung ist für die Haltung des AStA auch bei zukünftigen Auseinandersetzungen absolut verbindlich, der AStA wird zukünftig auf keinerlei, für reaktionäre Interpretationen offene, Erpressungen eingehen."

Mit Beschluß vom 12. Dezember 1975 (VI VG 1528/75) verpflichtete das Verwaltungsgericht Hamburg auf den Antrag der Studenten Engelke und Glinzmann die Beklagte durch einstweilige Anordnung, politische Äußerungen zu unterlassen, die über den im Urteil vom 7. Juli 1971 (Bf.III 9/70) festgestellten gesetzlichen Aufgabenbereich hinausgehen. Durch Urteile vom 27. September 1976 (VI VG 813 und 1528/75) hat das Verwaltungsgericht einer entsprechenden Klage stattgegeben und die einstweilige Anordnung bestätigt. Wegen Verletzung der gerichtlichen Anordnung (durch die Ausgabe April 1976 ZAS, AStA-Information für Erstsemester zum Sommersemester 1976 und durch einen Antrag Nr.712) ist die Beklagte in drei Fällen mit Geldstrafen von jeweils 500,-- DM bestraft worden (Beschlüsse des Verwaltungsgerichts vom 21. Mai 1976, VI VG 924, 925 und 1095/76). Die dagegen gerichteten Beschwerden wies das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht mit Beschlüssen vom 18. Oktober 1976 (Bs.III 18, 19 und 30/76) zurück. Weitere 14 Bestrafungsanträge sind vom Verwaltungsgericht noch nicht beschieden worden.

Nach dem Vorbringen der Behörde für Wissenschaft und Kunst (der Beigeladenen zu 2) im Verfahren Bf.III 4/76 (Bl.208 ff d.A.) hat der Universitätspräsident gemäß § 25 Abs.3 UniG Beschlüsse des Wirtschaftsrats, die den AStA für das Sommersemester 1974 und das Wintersemester 1974/75 entlasten sollten, beanstandet und - da der Wirtschaftsrat darauf keine Abhilfe geschaffen hat - die Aufsichtsbehörde unterrichtet. Im Wege der Ersatzvornahme gemäß § 63 Abs.2 UniG nimmt

die Behörde für Wissenschaft und Kunst die verantwortlichen AStA-Vorsitzenden des Wintersemesters 1973/74 auf Erstattung von Kosten einiger Flugblätter allgemeinpolitischen Inhalts in Anspruch. Die Ankündigung einer solchen Inanspruchnahme mit Schreiben der Behörde für Wissenschaft und Kunst vom 4. Dezember 1975 veranlaßte den AStA - wie der Extra ZAS vom Dezember 1975 (verantwortlich Peter Köchling) und AStA-Info Nr.36 zu entnehmen ist -, zu "Kampfmaßnahmen" aufzurufen. Die vom AStA abgehaltene Vollversammlung beschloß am 14. Januar 1976 einen sog. Streik für das politische Mandat. Auf eine kleine Anfrage bestätigte der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg unter dem 27. Januar 1976 (Bürgerschaftsdrucksache VIII/1283), daß im Rahmen dieses "Streiks" studentische Gruppen Lehrveranstaltungen verhindert und Studierwilligen den Zugang zu Räumen der Universität mit Gewalt verwehrt hätten.

In beiden am 12. Januar 1977 verhandelten Berufungsverfahren (Bf.III 10/74 und 4/76) läßt die Beklagte vortragen, daß ihr nach dem Grundgesetz und dem Hamburger Universitätsgesetz ein uneingeschränktes politisches Mandat zustehe.

II.

Der Kläger, der eingeschriebener Student an der Universität Hamburg ist, wendet sich mit der Klage und Berufung gegen die Forderung der Beklagten, gemäß § 60 UniG in Verb. mit §§ 1 und 3 Buchst.a der Beitragsordnung der Studentenschaft an der Universität Hamburg - BeitragsO - vom 1. Oktober 1970 (HGVB1.II S.2575), mit Änderungen vom 27. August 1971 (HGVB1.II S.1253) und vom 10. April 1972 (HGVB1.II S.477) einen Semesterbeitrag für das Wintersemester 1974/75 zu entrichten, soweit dieser in Höhe von 9,10 DM für die studentische Selbstverwaltung vorgesehen ist. Den nach einer Mahnung eingelegten Widerspruch wies der AStA der Beklagten mit einem am 16. Dezember 1975 zugestellten Bescheid vom 28. November 1975 zurück.

Mit der am 15. Januar 1976 beim Verwaltungsgericht Hamburg erhobenen Klage, die der Kläger zurückgenommen hat, soweit er zunächst auch die Universität Hamburg verklagt hatte, hat der Kläger beantragt, den Gebührenbescheid für das Wintersemester 1974/75 hinsichtlich des sog. AStA-Beitrages in Höhe von 9,10 DM in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 28. November 1975 aufzuheben, hilfsweise,

1. unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 28. November 1975 festzustellen, daß der Kläger berechtigt ist, den Beitrag für die Studentenschaft in Höhe von 9,10 DM zu verweigern,
2. unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 28. November 1975 festzustellen, daß der Kläger berechtigt ist, die Zahlung des Beitrages für die Studentenschaft solange zu verweigern, als der AStA das allgemeine politische Mandat für sich in Anspruch nimmt,
3. unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 28. November 1975 festzustellen, daß der Kläger nicht verpflichtet war, für das Wintersemester 1974/75 den Beitrag von 9,10 DM für die Studentenschaft zu zahlen.

Er hat vorgetragen: Die Beitragserhebung sei schon deshalb rechtswidrig, weil § 55 UniG, der die Pflichtmitgliedschaft aller Studenten in der Zwangskorporation "Studentenschaft" vorschreibe, wegen Verstoßes gegen Art.2 Abs.1 GG verfassungswidrig sei. Weder bestehe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE Bd.10 S.89 ff; Bd.15 S.235 ff) ein unabweisliches öffentliches Interesse, die in § 56 Abs.2 UniG der Beklagten zugewiesenen Aufgaben von einer

öffentlich-rechtlichen Körperschaft erfüllen zu lassen, noch sei der zwangsweise Zusammenschluß aller Studenten erforderlich, um die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben nicht zu gefährden. Die in § 56 Abs.2 UniG genannten Aufgaben könnten auch von freiwilligen Verbänden erfüllt werden. Ein Beitrag könne die Beklagte auch deshalb nicht fordern, weil ihre Organe sich seit langer Zeit nicht mehr im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben betätigten, sondern entgegen der gefestigten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ein allgemeinpolitisches Mandat wahrnehmen. Hierzu hat der Kläger auf eine Anzahl von Veröffentlichungen der Beklagten hingewiesen. Der AStA habe sich weder an das Unterlassungsurteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 7. Juli 1971 (Lustfeld) noch an seine vor dem HmbOVG im Verfahren Cöster (Bf.III 15/74) am 12. November 1975 abgegebene Erklärung gehalten, bei seiner zukünftigen Amtsführung Gesetz, Recht und Rechtsprechung zu respektieren. Das ergebe schon die Erklärung des AStA-Vorsitzenden Köchling vom 1. Dezember 1975. Dem Kläger sei nicht zumutbar, die rechtswidrige Tätigkeit des AStA, die laufend in die Grundrechte der Studenten aus Art.2 Abs.1, 5 Abs.1 GG eingreife, durch eine Beitragszahlung zu unterstützen. Wie die Vergangenheit gezeigt habe, biete sich dem Kläger keine effektive Möglichkeit, vor dem rechtswidrigen Verhalten des AStA geschützt zu werden, so daß nur die Beitragsverweigerung als Ausdruck des Protestes bleibe. Der Wirtschaftsrat sei durch Erkrankung des Vorsitzenden seit mehreren Semestern an der Ausübung der Kontrollfunktion gehindert und das Einschreiten des Universitätspräsidenten, soweit es überhaupt erfolge, fruchte nichts. Über die Wahlen könne der Kläger nicht auf die Zusammensetzung und Tätigkeit des AStA einwirken. Ein Wechsel des Studienorts sei ihm nicht zumutbar. Mit dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit wäre unvereinbar, dem Kläger ein Recht zu versagen, mit dessen Hilfe er rechtswidrigem Handeln vorbeugen könne. Dieses habe jedenfalls dann zu gelten, wenn - wie hier - in erheblichem Maße in den Kernbereich des Art.20 Abs.3 GG eingegriffen werde.

Die Beklagte hat beantragt,
die Klage abzuweisen.

Sie hat erwidert: Die eigenmächtige Beitragsverweigerung sei rechtsstaatlich bedenklich. Auch wenn der Gesetzgeber keine Sanktionen gegen die Beklagte vorgesehen habe, dürften der Kläger und seine Gesinnungsgenossen die Einrichtung nicht eigenmächtig aufzulösen versuchen. Im übrigen sei die Beklagte keine Zwangskörperschaft, da der Beitritt durch freiwilligen Eintritt in die Universität geschehe. Eine von allen Studenten gebildete Körperschaft sei verfassungsmäßig geboten, weil sie nur als solche ihr Gruppengrundrecht auf Mitgestaltung der Universität wahrnehmen könne. Es sei fraglich, ob der Kläger überhaupt durch Äußerungen des AStA in eigenen Rechten verletzt werde, da diese - abgesehen davon, daß sie in der Öffentlichkeit kaum bekannt seien - rechtlich nicht dem Kläger, sondern der Körperschaft zugerechnet würden. Im übrigen sei der Kläger nicht an einer eigenen abweichenden Meinungsäußerung gehindert. Die Studentenschaft sei originärer Träger des Grundrechts der Studenten aus Art. 5 Abs. 3 GG. Dieses Grundrecht sei nicht teilbar und auf seine Ausübung könne die Studentenschaft nicht verzichten. Die daraus fließende Meinungsfreiheit schließe das allgemeinpolitische Mandat ein und werde durch den Aufgabenkatalog des § 56 Abs. 2 UniG nicht beschränkt. Sonst dürfte auch ein Stadtdirektor nicht mehr seine Meinung zu nicht kommunalen Angelegenheiten äußern. Das Urteil des HmbOVG vom 7. Juli 1971 habe nur zwischen den Parteien des damaligen Rechtsstreits gegolten und mit dem Ausscheiden des Klägers Lustfeld aus der Universität seine Verbindlichkeit verloren.

Gemäß Beschluß vom 11. Februar 1976 ist die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wissenschaft und Kunst, beigegeben worden. Sie hat sich nicht erklärt. Gemäß Beschluß vom 18. März 1976 ist ferner die Universität Hamburg, vertreten durch ihren Präsidenten, zum Rechtsstreit beigegeben worden. Sie hat - ohne Anträge zu stellen - vorgetragen: Das HmbOVG sei in mehreren Entscheidungen von der Rechtmäßigkeit der Organisationsform der Beklagten ausgegangen. Hiergegen bestünden auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Zweifel. Gerade in einer Zeit, in

der das grundrechtliche Zugangsrecht zur Hochschule eingeschränkt werde, müßte auch der Kläger daran interessiert sein, daß der Studentenschaft die Möglichkeit zur gemeinsamen Interessenwahrung erhalten bleibe, die nur in der bestehenden Organisationsform möglich sei, da anderenfalls eine Willensbildung innerhalb der Studentenschaft mit dem Ziel, mehrheitlich vertretene Positionen zu erarbeiten, nicht mehr stattfinden würde. Mit dieser Auffassung wolle die Beigeladene keineswegs rechtswidrige Verhaltensweisen der Organe der Studentenschaft rechtfertigen oder auch nur billigen. Vielmehr habe die Beklagte nach Auffassung der Beigeladenen die ihr gesetzten Grenzen zu respektieren und die Beigeladene wirke mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Beklagte ein. Unterschiedliche Auffassungen ließen sich dabei jedoch nicht vermeiden, zumal die Regelungen des Universitätsgesetzes auslegungsbedürftig seien. Dem Kläger stehe es nicht zu, in unzulässiger Inanspruchnahme eines vermeintlichen Selbsthilferechts die Beitragszahlung zu verweigern. Ihm stehe offen, die Beklagte auf Unterlassen des rechtswidrigen Verhaltens zu verklagen. Die für diesen Weg eröffneten Vollstreckungsmöglichkeiten seien bislang nicht annähernd ausgeschöpft worden. Dagegen sei es unvertretbar, den Angehörigen einer Zwangskörperschaft das Recht zuzugestehen, die Beitragszahlung zu verweigern, um ihr so die finanzielle Basis zu entziehen und sie so contra legem und ohne Beschreibung des einzigen vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Weges zum Bundesverfassungsgericht zu beseitigen. Im übrigen könnte der Kläger seine Weigerung nur mit einem Verhalten der Beklagten im Wintersemester 1974/75, nicht aber mit einem Verhalten in späteren Semestern begründen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 18. März 1976 abgewiesen. Auf die Entscheidungsgründe wird Bezug genommen.

Mit der Berufung beantragt der Kläger,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 18. März 1976 aufzuheben,

2. den Gebührenbescheid der beklagten Studentenschaft für das Wintersemester 1974/75 hinsichtlich des sog. AStA-Beitrages in Höhe von 9,10 DM in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 28. November 1975 aufzuheben,

3. festzustellen, daß der Kläger berechtigt ist, zukünftig den Beitrag für die Studentenschaft in Höhe von 9,10 DM zu verweigern,

hilfsweise,

festzustellen, daß der Kläger zukünftig berechtigt ist, die Zahlung des Beitrages für die Studentenschaft solange zu verweigern, als der AStA das allgemeine politische Mandat für sich in Anspruch nimmt.

Er macht geltend: Das Verwaltungsgericht habe verkannt, daß es an der zu fordernden Notwendigkeit mangle, die der Beklagten zugewiesenen Aufgaben gerade in Form einer Zwangskörperschaft wahrzunehmen. Daß eine solche Notwendigkeit fehle, zeige der Umstand, daß keineswegs von allen Universitäten im In- und Ausland eine Zwangsmitgliedschaft für nötig gehalten werde. Keinesfalls wäre die Erfüllung der der Beklagten obliegenden Aufgaben gefährdet, wenn nicht alle Studenten der Körperschaft unterworfen wären. Die Zwangsmitgliedschaft verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die noch immer fortgesetzte Verwendung von Beiträgen für die rechtswidrige Wahrnehmung allgemeinpolitischer Stellungnahmen des AStA, die den Kläger in seinen Rechten beeinträchtigten, berechtige ihn - was mit der Anfechtungsklage angestrebt werde -, den zunächst einmal gezahlten Mitgliedsbeitrag zurückzuverlangen. Es liege also keine Selbsthilfemaßnahme des Klägers vor. Der Kläger wäre aber sogar zur Einbehaltung des Beitrags berechtigt gewesen. Der Zweck einer solchen Maßnahme liege nicht darin, die Beklagte "handlungsunfähig" zu machen, sondern sie vielmehr zu zwingen, auf die Inanspruchnahme und Verwirklichung eines

allgemeinpolitischen Mandats zu verzichten. Ein lang anhaltendes vorsätzlich rechtswidriges Handeln einer Zwangskörperschaft rechtfertige als letztes Mittel eine solche Maßnahme. Im übrigen wiederholt der Kläger sein bisheriges Vorbringen und verweist auf die Ausführungen des Klägers Rastädter im Verfahren Bs.III 17/76.

Die Beklagte beantragt,
die Berufung zurückzuweisen.

Die Beigeladene zu 2) weist darauf hin, daß in der Überwachung der Haushaltsführung des AstA durch den Wirtschaftsrat, in dem Beanstandungsrecht des Universitätspräsidenten und in den Aufsichtsbefugnissen der Behörde für Wissenschaft und Kunst Schutzmöglichkeiten beständen und der Kläger eine vorbeugende Unterlassungsklage erheben könne.

Die Beigeladenen stellen keinen Antrag.

Dem Gericht haben die Akten der Verfahren

Bf.III 1 und 2/77 = VI VG 1528 und 813/75 (Engelke u. Glinsmann),
Bs.III 17/76 = IV VG 511/75 (Rastädter),
IV VG 68/76 (Kaul),
Bf.III 15/74 = I VG 758/73 (Cöster) und
Bf.III 10/74 = V VG 1002/73 (Höhne)

vorgelegen. Ergänzend wird auf die Niederschriften vom 18. März 1976 (Bl.55 ff d.A.) und 12. Januar 1977 (Bl.119 ff d.A.), auf das schriftsätzliche Vorbringen der Beteiligten und auf die herangezogenen Akten Bezug genommen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die zulässige Berufung des Klägers hat zum Teil Erfolg: Der Anfechtungsantrag führt zur Aufhebung des Gebührenbescheides für das Wintersemester 1974/75, soweit mit ihm ein Beitrag für die Beklagte in Höhe von 9,10 DM gefordert wird, sowie zur Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 28. November 1975 und des klagabweisenden Urteils (I). Der in der Berufungsinstanz zum weiteren Hauptantrag erhobene, auf ein zukünftiges Zahlungsverweigerungsrecht gerichtete Feststellungsantrag (einschließlich des Hilfsantrags) dringt dagegen nicht durch (II).

I.

Die Anfechtungsklage, mit welcher der Kläger der Beitragserhebung für das Wintersemester 1974/75 die Grundlage entziehen will, um Erstattung des auf den sofort vollziehbaren Bescheid geleisteten Betrages fordern zu können, hat der Kläger zu Recht gegen die Beklagte und nicht mehr gegen die beigeladene Universität gerichtet. Zwar wird der Beitrag gemäß § 60 Abs.3 UniG "von der für die Universität zuständigen Kasse eingezogen." Die Universitätskasse wird dabei jedoch kraft gesetzlichen Auftrags für die Beklagte tätig. Spätestens mit dem vom AStA erlassenen Widerspruchsbescheid vom 28. November 1975 sind die Vertreterstellung der Universitätskasse und die Beklagte als Erheberin des Beitrags dem Kläger offenbart worden. Nach § 60 Abs.1 UniG steht der Beklagten als rechtlich selbständiger Gliedkörperschaft der Universität (§ 55 Abs.2 UniG) das Recht zur Beitrags-erhebung zu.

Die Anfechtungsklage ist auch begründet. Der angefochtene Gebührenbescheid, welcher in der dem Kläger zugegangenen Zahlungsaufforderung zu erblicken ist, ist hinsichtlich der Beitragsforderung der Beklagten rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; er ist deshalb nebst dem Widerspruchsbescheid aufzuheben (§ 113

Abs.1 Satz 1 VwGO). Mit Recht geht der Kläger davon aus, daß die Beklagte ein Zwangsverband ist und daß sie sich im Rahmen der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben halten muß; die - nicht unproblematische - Frage, ob die Beklagte als Zwangsverband verfassungsrechtlich zulässig ist, bedarf im vorliegenden Rechtsstreit keiner Entscheidung. Als Zwangsverband ist die Beklagte grundsätzlich zur Beitrags-erhebung berechtigt (1). Der Kläger kann sich jedoch nach dem Grundsatz von Treu und Glauben auf ein Recht zur Beitragsverweigerung berufen (2), wenn und solange - wie hier - Organe der Beklagten über einen langen Zeitraum beharrlich durch Äußerungen zu allgemeinpolitischen Angelegenheiten den gesetzlichen Aufgabenkreis überschreiten und dadurch den Studenten in seinen Grundrechten verletzen (a), sowie wenn und solange ferner - wie hier - Abhilfemöglichkeiten fehlen oder eine alsbaldige nachhaltige Aufgabe des rechtswidrigen Verhaltens nicht erwarten lassen und die gegebenen Aufsichtsbefugnisse nicht genügend genutzt werden (b) und schließlich wenn und solange - wie hier - das rechtswidrige Verhalten der Organe der Beklagten ein Ausmaß und eine Art annimmt, daß es schlechthin als unzumutbar erscheint, von einem Studenten weiterhin einen Beitrag zu erheben, der von der Beklagten auch zur Fortsetzung ihres rechtswidrigen Tuns verwendet wird (c). Die Voraussetzungen für die Annahme eines solchen Beitragsverweigerungsrechts sind auf das Verhältnis des Bürgers zum Staat nicht übertragbar (3). Das Verweigerungsrecht berührt den rechtlichen Bestand der Beklagten und die Gültigkeit der das Mitgliedschaftsverhältnis der Studenten regelnden Vorschriften des Universitätsgesetzes nicht (4). Es führt zur Rechtswidrigkeit der Beitragserhebung, wenn - wie hier - die Verweigerung während des ganzen Semesters berechtigt war, für das der Beitrag gefordert wird (5).

1. Entgegen der Ansicht der Beklagten und des Präsidenten der Universität ist die Begründung und das Fortbestehen des Mitgliedschaftsverhältnisses zu der als Studentenschaft bezeichneten Gliedkörperschaft nicht von einem freien Entschluß des Studenten abhängig. Daß die Inkorporierung die vom Willen des Studenten unbeeinflussbare ge-

setzliche Folge der Immatrikulation ist, ergibt sich aus § 55 Abs.1 UniG. Die Beklagte ist damit der typische Fall eines öffentlich-rechtlichen Zwangsverbandes, bei dem die Mitgliedschaft an einen Tatbestand geknüpft ist, bei dessen Verwirklichung auch ohne und gegen einen darauf gerichteten Willen das Mitgliedschaftsverhältnis begründet wird. Der Student hat nicht die Möglichkeit, sich an der Universität einzuschreiben, ohne Mitglied der Studentenschaft zu werden (vgl. hierzu Vehse NJW 1977 S.122 f). Nicht zu überzeugen vermag die Erwägung der Gegenmeinung, mit dem freien Entschluß, an einer bestimmten Universität zu studieren (ob wegen des Ausbildungsmonopols der Universitäten und bei den gegenwärtigen Schwierigkeiten, überhaupt einen Studienplatz zu erhalten, von einem freien Entschluß die Rede sein kann, mag offenbleiben), entscheide der Student sich auch für die an dieser Universität vorhandenen Studienbedingungen, zu denen die Zugehörigkeit aller eingeschriebenen Studenten zur Studentenschaft gehöre. Mag der Student alle unmittelbar mit der Universitätsausbildung verbundenen Gegebenheiten mit seiner Einschreibung freiwillig auf sich nehmen, so gehört jedenfalls der Beitritt zur Studentenschaft nicht dazu. Daß dieser nicht zu den notwendigen Erfordernissen des Universitätsstudiums gehört, zeigt schon der Umstand, daß die Zugehörigkeit zu einem öffentlich-rechtlichen, alle Studenten umfassenden Verband weder in § 41 Abs.1 des Hochschulrahmengesetzes - HRG - vom 26. Januar 1976 (BGBl.I S.185) zwingend vorgesehen ist noch ein solcher Verband an allen westdeutschen Universitäten besteht (so z.B. nicht in Berlin, vgl. Universitätsgesetz in der Fassung vom 4. September 1975, GVOBl. S.2566, und in Bayern, vgl. Art.58 f Bayerischen Hochschulgesetz vom 21. Dezember 1973, GVOBl. S.679). Die (heute vielfach nur beschränkte) Möglichkeit, die Universität zu wechseln, scheidet wegen ihrer Unverhältnismäßigkeit und Unzumutbarkeit bei dieser Betrachtung als Alternative aus (vgl. HmbOVG, Urt. v. 7.7.1971, DVBl.1972 S.339; Vehse a.a.O. m. w. Nachweisen).

Ob die durch § 55 Abs.1 UniG begründete (zwangsweise) Zugehörigkeit zur Studentenschaft mit dem Grundgesetz vereinbar ist, kann und muß

in diesem Verfahren unentschieden bleiben. Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art.100 Abs.1 GG bedarf es nicht und sie wäre auch nicht zulässig, da der Klage auch dann stattzugeben ist, wenn von der Vereinbarkeit der Gesetzesvorschriften mit dem Grundgesetz ausgegangen wird; die Entscheidung hängt somit nicht von der Gültigkeit dieser Vorschriften ab (vgl. EVerfGE Bd.11 S.330,334; Leibholz/Rupprecht, EVerfGG, 1968, § 80 RdNr.18 S.254). Wird im folgenden die Verfassungsmäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft unterstellt, so gilt gleichwohl, daß der Zwangsverband, die Beklagte, sich nur im Rahmen der durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben betätigen darf. Die Beschränkung auf diesen Bereich ist die notwendige Folge davon, daß auch die verfassungsrechtlich zulässige Zwangsmitgliedschaft den durch Art.2 Abs.1 GG gesicherten Freiraum (über die Begrenzung durch die verfassungsmäßige Ordnung) einengt. Jede Überschreitung dieses Rahmens zum Nachteil des Zwangsmitgliedes verletzt sogleich den grundrechtlich garantierten Freiheitsbereich des einzelnen.

Der geforderte Beitrag beruht auf einer gültigen Ermächtigungsgrundlage: Die gemäß § 60 Abs.2 UniG mit Genehmigung des für das Hochschulwesen zuständigen Senators (vgl. hierzu § 64 Abs.1 und 2 Nr.8 UniG) erlassene Beitragsordnung vom 1. Oktober 1970 mit ihrer von der Behörde für Wissenschaft und Kunst genehmigten Änderung vom 10. April 1972 (HGVB1.II 1970 S.2575, 1972 S.477) sah in den §§ 1 und 3 einen Semesterbeitrag von insgesamt 135,-- DM für folgende Zwecke vor:

- | | |
|---|----------------------|
| a) Für die satzungsmäßigen Zwecke der studentischen Selbstverwaltung | 9,10 DM |
| b) für die satzungsmäßigen Zwecke des Studentenwerks | 10,90 DM |
| c) für die studentische Krankenversicherung | 110,-- DM |
| d) für den Allgemeinen Gesundheitsdienst (Gesundheitsförderung und -fürsorge) | 5,-- DM |

Die Beitragsordnung enthielt damit eine Aufteilung des Beitrags nach

verschiedenen Zweckbestimmungen und Bedarfsträgern, wie es in § 60 Abs.2 Satz 2 UniG vorgeschrieben ist. Eine Verpflichtung zu einer weiteren Unterteilung, insbesondere hinsichtlich des unter a) genannten Postens nach der Art der Verwendung, läßt sich der Vorschrift nicht entnehmen und erscheint auch schwerlich als durchführbar. Das gilt vor allem für die im vorliegenden Falle besonders interessierenden Mittel, die die Beklagte für Veröffentlichungen verwendet. Gegen die Höhe des für die studentische Selbstverwaltung mit 9,10 DM angesetzten Semesterbeitrags ist weder geltend gemacht worden noch ersichtlich, daß diese Beitragsbemessung auch unter Berücksichtigung anderer Einnahmen der Beklagten nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Umfang der von ihr zu erfüllenden Aufgaben gestanden hat (§ 60 Abs.2 Satz 3 UniG).

2. Der hier im Streit befindlichen Beitragserhebung steht ein Leistungsverweigerungsrecht entgegen. Dieses folgt aus dem Grundsatz von Treu und Glauben, der auch im öffentlichen Recht und dort auch im Abgabenrecht Geltung besitzt (vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9.Aufl. 1974, § 41 I c S.297; Tipke/Kruse, AO, 7.Aufl., § 2 RdNr.39). Der Grundsatz kommt im vorliegenden Fall in der Gestalt des Einwandes eigener Pflicht- und Rechtsverletzung des Beitragsgläubigers zur Anwendung. Das Zurückbehaltungsrecht aus § 273 BGB ist dabei nur ein Sonderfall dieser Einwendung aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. Palandt/Heinrichs, BGB, 36.Aufl. 1977, § 273 Anm.1 a). Weder läßt sich annehmen, daß die Vorschrift des § 273 BGB die Leistungsverweigerung aus dem Grundsatz von Treu und Glauben für den Bereich der Schuldverhältnisse abschließend regelt, noch kann diese Vorschrift mit ihren Tatbestandsvoraussetzungen auf öffentlich-rechtliche Beziehungen (außerhalb des öffentlichen Vertragsrechts) uneingeschränkt übernommen werden. Jedoch der in der Vorschrift zum Ausdruck gelangte Rechtsgedanke, nämlich die Folge eines Leistungsverweigerungsrechts beim Ausbleiben des aus demselben rechtlichen Verhältnis zu erwartenden Verhaltens des Leistungsberechtigten, läßt sich als besondere Gestaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben auch in den Bereich

eines Mitgliedschaftsverhältnisses zu einem öffentlich-rechtlichen Verband übernehmen. Es kann dabei allerdings weder darauf ankommen, ob auf Grund eines sofort vollziehbaren Gebührenbescheides der Beitrag bereits entrichtet worden ist, noch muß eine Konnexität der sich gegenüberstehender Ansprüche derart vorhanden sein, wie es § 273 BGB erfordert. Der Mitgliedsbeitrag ist nicht als Gegenleistung für bestimmte Tätigkeiten des Verbandes gedacht und gelegentliches verbandswidriges Handeln allein kann nicht die Zurückbehaltung des Beitrags rechtfertigen. Jedoch das, was Mitglied und Verband einander wechselseitig schulden und was vor allem bei einem zur Förderung der Belange aller Mitglieder berufenen Verband, wie dem der Beklagten, miteinander verknüpft ist, ist die Mitwirkung am Erreichen des Verbandszwecks, d.h. an der Erfüllung der gesetzlich und satzungsmäßig bestimmten Verbandsaufgaben. Rechtswidriges Verhalten des Verbandes bei dieser Mitwirkung kann das Mitglied zu einer Verweigerung seiner Mitwirkungspflicht berechtigen, zu der im wesentlichen die vom Verbandszweck bestimmte Beitragspflicht gehört. Die Grenzen eines Leistungsverweigerungsrechts bei einer solchen Störung des Mitgliedschaftsverhältnisses brauchen hier nicht abschließend bestimmt zu werden. Es genügt festzustellen, daß ein Leistungsverweigerungsrecht des Verbandsmitgliedes jedenfalls dann anzunehmen ist, wenn nachfolgend zu erläuternde Voraussetzungen gegeben sind:

a) Organe der Beklagten, AstA und Studentenparlament, haben seit etwa zehn Jahren - ohne erkennbare nennenswerte Unterbrechung - Stellungnahmen zu allgemeinpolitischen Angelegenheiten abgegeben. Die Beklagte hat damit den Bereich der ihr durch das Universitätsgesetz eröffneten Betätigungsmöglichkeit immer wieder überschritten. Daß der Studentenschaft als öffentlich-rechtlicher Körperschaft mit Zwangsmitgliedschaft ein Recht zu uneingeschränkter Publikationstätigkeit nicht eingeräumt werden darf, folgt aus der erwähnten verfassungsrechtlich gebotenen Beschränkung auf einen bestimmten Aufgabebereich. Dieser Gedanke hat jetzt - für den Landesgesetzgeber bindend - auch Ausdruck gefunden in der Regelung des § 41 Abs.1 HRG, die

eine Beschränkung auf hochschulpolitische, soziale und kulturelle Belange der Studenten vorschreibt und damit ein sog. allgemeinpolitisches Mandat der Studentenschaft ausschließt (vgl. Begründung zu § 44 des Gesetzentwurfs, BT-Drucks.VII/1328 S.66). In welchem Umfange das Universitätsgesetz die Beklagte berechtigt, Stellungnahmen und Forderungen zu veröffentlichen, hat der erkennende Senat in seinem den Beteiligten bekannten Urteil vom 7. Juli 1971 festgestellt und eingehend erläutert. Der in Betracht kommende Bereich ist danach wie folgt zu umreißen:

1. Forschung, Lehre und Studium sowie die zu ihrer Nutzung und Bewahrung erforderlichen Voraussetzungen.
2. Die Abwehr von Bestrebungen, welche
 - a) unmittelbar die Freiheit der Forschung, Lehre und des Studiums oder die Institution der Hochschulen als solche beeinträchtigen oder gefährden könnten,
 - b) darauf gerichtet sind, das Grundgesetz in einer Weise abzuändern, durch welche die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre sowie des Studiums beeinträchtigt oder gefährdet werden könnte.
3. Das Eintreten für Mitglieder von Hochschulen, wenn gegen sie in dieser Eigenschaft Angriffe gerichtet, Maßnahmen ergriffen oder ihnen Nachteile zugefügt oder angedroht worden sind oder werden.
4. Der sich aus § 56 UniG ergebende Aufgabenkreis.

Die Ausführungen der Beklagten geben dem erkennenden Senat keinen Anlaß, der damals gegebenen Begründung etwas hinzuzufügen. Mit den in diesem Verfahren nochmals vorgetragenen Argumenten, der Beklagten

stehe ein eigenes Grundrecht der Meinungsäußerung gemäß Art.5 Abs.1 GG, zumindest aber als kollektiver Träger der Studentenrechte und als Mitträger des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art.5 Abs.3 GG verbunden mit einem sog. allgemeinpolitischen Mandat zu, hat der Senat sich bereits in dem erwähnten Urteil befaßt und festgestellt, daß weder die genannten Vorschriften des Grundgesetzes noch ein Gewohnheitsrechtssatz der Beklagten die Befugnis gibt, über die in §§ 1 und 56 UniG gezogenen Schranken hinaus tätig zu werden. Es besteht auch kein Anlaß, die bisherige Feststellung dieses Wirkungsbereichs näher zu präzisieren, wie der Universitätspräsident meint. Das ist in diesem Verfahren um so weniger nötig, weil die Veröffentlichungen der Beklagten, auf die es bei dieser Entscheidung ankommt, eindeutig - auch nach der Auffassung der Beigeladenen zu 1) - den Rahmen des gesetzlich Zulässigen überschreiten. Es handelt sich einmal um die Äußerungen, die Grundlage der zahlreichen rechtskräftigen Bestrafungen wegen schuldhafter Verletzung des Urteils vom 7. Juli 1971 und der einstweiligen Anordnung des Verwaltungsgerichts vom 12. Dezember 1975 gewesen sind. Zum anderen sind heranzuziehen die Veröffentlichungen, die den vorgenannten Äußerungen nach ihrem Inhalt gleichen und die ebenfalls eindeutig Stellungnahmen zu allgemeinpolitischen Angelegenheiten ohne erkennbaren konkreten unmittelbaren Bezug zu dem Bereich zulässiger Öffentlichkeitsarbeit enthalten. Hierzu zählen die im Tatbestand erwähnten Veröffentlichungen, die sich mit den Verhältnissen in Vietnam, Chile, Spanien und Portugal befassen oder etwa die Fragen der Rüstungsfinanzierung, die Lage der Drucker und den Bau eines Kernkraftwerks in Brokdorf betreffen. In die Zeit des Sommersemesters 1973 fallen das AStA-Festival-Info Nr.1 und das SP-Info "Willkommen Breschnew", die Gegenstand der Bestrafungsentscheidungen des Verwaltungsgerichts vom 7. Dezember 1973 (IV VG 783 und 813/73) und des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 6. Juni 1974 (Bs.III 12/74) gewesen sind. In die Zeit des Wintersemesters 1974/75 fallen u.a. das AStA-Info Nr.5 vom 21. Oktober 1974, das sich mit dem Rüstungshaushalt und mit der Beschneidung der Konzernprofite und anderen allgemeinen innerpolitischen Fra-

gen befaßt, sowie ein Aufruf zu einer Chile-Solidaritätsveranstaltung am 29. November 1974.

Daß solchen die Grenzen zulässiger Betätigung überschreitenden Veröffentlichungen eine gleichbleibende Einstellung zur Frage der Zulässigkeit eines solchen Verhaltens zugrunde liegt, läßt einmal die Gleichartigkeit der aus diesem politischen Bereich gewählten Themen und die Zielrichtung ihrer Behandlung erkennen. Bestätigt wird diese Feststellung überdies durch die - allenfalls zeitweise durch die Bestrafungsbeschlüsse erschütterte, im Grunde aber beibehaltene - Auffassung von der Notwendigkeit und Berechtigung, ein sog. allgemeinpolitisches Mandat wahrzunehmen, wie es in den im Tatbestand erwähnten Veröffentlichungen der Organe der Beklagten zum Ausdruck gelangt ist. Bei der Würdigung der Äußerungen zum "politischen Mandat" darf nicht verkannt werden, daß darunter nach dem Verständnis der Beklagten das allgemeinpolitische Mandat zu begreifen ist und daß auch die Wahl mehrdeutiger Ausdrucksweisen wie etwa "Erhalt des politischen Mandats" oder "Sicherung des politischen Mandats" (womit sowohl die Erlangung als auch das Behalten und die Absicherung gemeint sein kann) diese Annahme nicht in Zweifel zu ziehen vermag, wenn die Umsetzung der von der Beklagten vertretenen Auffassung etwa in Flugschriften über die politischen Verhältnisse in bestimmten anderen Ländern zur Deutung herangezogen wird. Daß in den Veröffentlichungen, welche die durch das Universitätsgesetz gezogenen, seit dem Urteil vom 7. Juli 1971 bekannten Grenzen nicht einhalten, sich eine gleichbleibende Tendenz zur beharrlichen, bewußten und gewollten Mißachtung der gesetzlichen Schranken abzeichnet, ist nach den vorliegenden Veröffentlichungen offenkundig und wird vor allem durch Äußerungen der Beklagten in den letzten beiden Jahren bestätigt. Beispielhaft ist hierzu die Erklärung des früheren ersten AStA-Vorsitzenden Köchling vom 1. Dezember 1975 zu erwähnen, mit der er sich von der vor diesem Gericht abgegebenen Erklärung vom 12. November 1975 distanziert.

Wie schon ausgeführt, greift jede nicht durch ein verfassungsmäßiges

Gesetz gerechtfertigte Ausweitung des Tätigkeitsbereichs eines öffentlich-rechtlichen Zwangsverbandes in den Grundrechtsbereich des Art.2 Abs.1 GG ein und verletzt damit Rechte zumindest der Studenten, die mit dieser Betätigung nicht einverstanden sind. Durch die zu erwartende Zurechnung der von der Beklagten veröffentlichten Stellungnahmen wird hierdurch auch das Recht dieser Studenten auf freie Meinungsäußerung beeinträchtigt, da die Studenten sich schwerlich dieser Zurechnung erwehren können. Die in diesem Verfahren erneut vorgebrachte Ansicht, daß solche Äußerungen nur dem Verband, nicht aber den einzelnen Mitgliedern zugerechnet werden, hat der erkennende Senat bereits im Urteil vom 7. Juli 1971 abgelehnt: "Die in den Organen der Beklagten tätigen Mitglieder sprechen, wenn sie politische Äußerungen abgeben, nicht als Privatpersonen, sondern in Ausübung ihrer Funktion und deshalb im Namen der von ihnen vertretenen Mitglieder. In dieser Eigenschaft müssen sie sich jedoch auf den ihnen zugewiesenen Wirkungskreis beschränken. Wenn sie das nicht wollen, müßten sie zum Ausdruck bringen, daß sie nicht als Organe der Beklagten, sondern als Privatpersonen im eigenen Namen sprechen. Daß das gerade nicht gewollt ist, ergibt sich aus folgendem: Es ist der Sinn des von der Beklagten in Anspruch genommenen allgemeinpolitischen Mandats, daß sie im Namen der von ihr vertretenen Mitglieder Erklärungen abgeben will, weil nämlich in der Politik die Masse der Vertretenen, in deren Namen gesprochen wird, eine bedeutende Rolle spielt. Wenn die Beklagte im Namen der von ihr vertretenen Studenten durch ihre Organe politische Erklärungen abgeben läßt, dann nimmt sie es nicht nur in Kauf, sondern sie nutzt es aus, daß die von ihr abgegebenen Erklärungen der Masse der Mitglieder, nämlich den 'Studenten' angelastet werden. Es hilft dem einzelnen Mitglied nichts, daß es seine abweichende Meinung zum Ausdruck bringen kann; die von der Beklagten ... vertretene Meinung, daß damit seinen Rechten genügt sei, kann nicht gebilligt werden. Gegenteilige Äußerungen des einzelnen Mitgliedes würden in der Regel zu spät kommen, um die Wirkung, die durch die von der Beklagten abgegebenen Erklärungen ausgeht, noch entkräften zu können. Außerdem stehen dem einzelnen Mitglied nicht

die gleichen Publikationsmöglichkeiten zur Seite, wie sie die Beklagte nutzen kann; die 'Waffengleichheit' ist deshalb nicht gewährleistet... Zwar könnte das einzelne Mitglied sich dieser Gebundenheit dadurch entziehen, daß es die Hochschule wechselt; für die 'Anlastung' der bereits abgegebenen politischen Äußerungen käme das jedoch in der Regel zu spät, wobei noch hinzukommt, daß ein Wechsel der Hochschule, weil unverhältnismäßig, dem einzelnen Studenten nicht zugemutet werden kann."

Der Hinweis der Beklagten auf einen Beschluß des Verwaltungsgerichts Münster vom 25. Februar 1976, in dem zum Ausdruck gebracht sein soll, der interessierten Bevölkerung sei bekannt, daß ein nicht unerheblicher Teil der Studenten die von der Studentenschaft geäußerten Ansichten nicht teile, vermag die hier vertretene Auffassung nicht zu erschüttern: Abgesehen davon, daß der Allgemeinheit nicht erkennbar ist, welcher Teil der Studenten die von ihrem Interessenverband geäußerte Auffassung nicht teilt, kann der etwa inzwischen eingetretene Zustand, daß Studenten nicht mehr mit den Äußerungen ihres Verbandes identifiziert werden, keineswegs als Rechtfertigung für die Fortsetzung einer Veröffentlichungspraxis dienen, deren Diskrepanz zur Ansicht der Verbandsmitglieder so offensichtlich geworden ist, daß ihnen die Meinungsäußerungen des Verbandes nicht mehr zugerechnet wird. Es ist gerade die Aufgabe der Beklagten, die gemeinsamen Sonderinteressen der Studenten repräsentativ zur Geltung zu bringen. (Den Gedanken, daß sie Repräsentant der Studenten ist, weist die Beklagte auch nicht von sich.) Das setzt voraus, daß die Anliegen, die von der überwiegenden Mehrheit der (an der Universität immatrikulierten, nicht nur der an den Wahlen teilnehmenden oder gar nur der im Studentenparlament anwesenden) Studenten getragen werden, im Rahmen des der Beklagten gesetzlich zugewiesenen Aufgabebereichs von ihr vertreten werden, erfordert andererseits aber auch die Beschränkung auf solche Stellungnahmen, die die Studenten allein in dieser Eigenschaft - im Unterschied zu ihrer Stellung als Staatsbürger und im Unterschied zu anderen Bevölkerungsgruppen - betreffen.

Die Beklagte verkennt mit der Inanspruchnahme eines allgemeinpolitischen Mandats nicht nur die ihr gesetzlich gezogenen Schranken, sondern überhaupt die Funktion eines für eine bestimmte Personengruppe zu deren Interessenwahrung geschaffenen Zwangsverbandes. Dessen Aufgabe kann es nicht sein, auch in einem Bereich, der die Verbandsmitglieder nicht allein als solche, sondern in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger interessiert, politische Äußerungen zu machen. Dieser Bereich ist nach der Ordnung des Grundgesetzes den politischen Parteien eingeräumt, nicht aber öffentlich-rechtlichen Zwangsverbänden. Eine Legitimation für allgemeinpolitische Äußerungen kann der Verband sich auch nicht durch Mehrheitsentscheidung der Verbandsvertretung (hier des Studentenparlaments) verschaffen, da die Zusammenfassung der Verbandsmitglieder nicht als souveränes "Volk" mit (demokratischen) Gestaltungsbefugnissen, sondern als eine Zweckschöpfung des Gesetzgebers innerhalb der staatlichen Ordnung zu verstehen ist, welche die ihr durch Gesetz verliehenen Befugnisse aus eigener Kraft nicht rechtswirksam erweitern kann (vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl. 1976, § 93 VII e S.320 f). Diese Ausführungen gelten nicht nur für die Beklagte, sondern allgemein für öffentlich-rechtliche Verbände mit Zwangsmitgliedschaft (vgl. für die Handwerkskammer z.B. Reuß, GewArch.1974 S.317 ff).

b) Weitgehend fehlen - dem Studenten und den Aufsichtsinstanzen - rechtliche Möglichkeiten, die Beklagte an der Aufgabenüberschreitung bei der Öffentlichkeitsarbeit zu hindern, und die vorhandenen Möglichkeiten lassen eine alsbaldige nachhaltige Änderung im Verhalten der Organe der Beklagten nicht erwarten.

Die Möglichkeiten einer verbandsinternen Bereinigung der Konfliktslage haben sich - das ist gerichtsbekannt - als wirkungslos herausgestellt. Im übrigen braucht sich ein Student nicht auf verbandsinterne Möglichkeiten der Konfliktlösung verweisen zu lassen, wenn es - wie hier - um eine Überschreitung des Wirkungskreises des Verbandes geht, die den Studenten in seinen Grundrechten verletzt. Auch als

einzelner kann er verlangen, daß die Rechtssphäre, die nicht von seiner Verbandszugehörigkeit erfaßt werden soll und in der er grundrechtlich geschützt ist, von dem Verband nicht angetastet wird.

Die Mittel der Aufsicht über die Beklagte als selbständige Gliedkörperschaft der Universität sind zwar vielfältig, aber zur Abwehr der Rechtsverletzungen, um die es hier geht, ebenfalls wenig wirkungsvoll. Der Präsident der Universität übt gemäß § 25 Abs.3 UniG ein Aufsichtsrecht aus, das ihn befugt, rechtswidrige Maßnahmen anderer Stellen der Universität - mit aufschiebender Wirkung - zu beanstanden und auf Abhilfe zu dringen. Wird keine Abhilfe geschaffen, so ist die zuständige Behörde zu unterrichten. Diese kann im Rahmen der in § 63 UniG geregelten Staatsaufsicht nicht nur rechtswidrige Maßnahmen der Universität - dazu gehören auch die Maßnahmen von Organen einer Gliedkörperschaft - beanstanden und aufheben, sondern auch an Stelle der Universität handeln, wenn deren Organe handlungsunfähig sind oder die Universität rechtswidrig unterläßt zu handeln. Gegen rechtswidrige Maßnahmen tatsächlicher Art, wie hier in Form von Veröffentlichungen des AstA, sind diese Eingriffsmöglichkeiten unvollkommen. Eine Beanstandung, die nicht mit Sanktionsfolgen bei einer Zuwiderhandlung ausgestattet ist, kann nur bei Gutwilligkeit eine Befolgung für die Zukunft sichern. Eine Aufhebung ist unbrauchbar, wenn - wie hier - ein Gebot zum Unterlassen in Betracht kommt. Für diesen Fall hilft auch das Eintrittsrecht der aufsichtsführenden Behörde nichts. Das Institut der Staatsaufsicht kennt zwar noch weitere Eingriffsmöglichkeiten, nämlich etwa die Ersatzvornahme, die kommissarische Organverwaltung, die Finanzsperre und schließlich die Auflösung eines zur ordnungsmäßigen Erledigung seiner Aufgaben unfähigen oder unwilligen Organs der Körperschaft und erforderlichenfalls die Neubesetzung mit anderen Organwaltern (vgl. Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht II, 4.Aufl. 1976, § 77 II d 3 und 4 S.108 ff). Solche Maßnahmen sind jedoch für die Beaufsichtigung der Universität und ihrer Gliedkörperschaften bewußt ausgeschlossen worden. Darauf deutet die genaue Begrenzung der Eingriffsmöglichkeiten hin, insbesondere das nur be-

schränkte Eintrittsrecht der Aufsichtsbehörde (§ 63 Abs.2 UniG) und die Betonung der an sich selbstverständlichen Grundsätze, daß Aufsichtsmaßnahmen darauf gerichtet sein müssen, die Wahrnehmung der Aufgaben der Universität zu gewährleisten und daß sie so zu treffen sind, daß die Universität ihre Aufgaben alsbald wieder selbst erfüllen kann. Die Ausdeutung wird bestätigt durch die Entstehungsgeschichte des § 63 UniG: Die im Senatsentwurf enthaltene Regelung der Staatsaufsicht, die weitergehende Eingriffsmöglichkeiten, nämlich z.B. die Einsetzung eines Kommissars vorgesehen hat (siehe § 69 Entwurf, Bürgerschaftsdrucksache VI/1368; vgl. auch die in § 36 Hochschulgesetz vom 4. Februar 1921, HGVB1. S.65, vorgesehenen Zwangsmittel), ist später auf die im Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel beschränkt worden (siehe Bürgerschaftsdrucksache VI/2033 S.10).

Es kommt hinzu, daß dem einzelnen Mitglied eines Zwangsverbandes - nach herrschender Meinung - grundsätzlich kein Anspruch auf Einschreiten gegen Träger der Aufsichtsbefugnisse zusteht (vgl. Fröhler, Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern, 1957, S.50 f). Es liegt vielmehr in deren Ermessen, ob und wie sie eingreifen wollen. Die Garantenstellung, die eine Aufsichtsbehörde für zwangsweise im Verband eingegliederte Personen hat, und die daraus fließende Pflicht, die Mitglieder vor nachhaltigen Grundrechtsverletzungen zu bewahren (vgl. BVerfGE Bd.8 S.122,139), kann den Ermessensspielraum zwar zu einer dem Betroffenen günstigen Entscheidung schrumpfen lassen; doch selbst wenn das in Betracht käme, vermögen die Aufsichtsinstanzen mit ihren begrenzten Eingriffsbefugnissen die hier abzuwehrende Grundrechtsverletzung - wie dargelegt - schwerlich wirksam zu hindern.

Auch der zum Teil mit Studenten besetzte Wirtschaftsrat, der gemäß § 61 Abs.2 bis 4 UniG die Beklagte in der Haushalts-, Wirtschafts- und Kassenführung beraten und kontrollieren soll, hat sich nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben der Beigeladenen zu 2) als ungeeignet erwiesen, die Beklagte an der Fortsetzung ihrer rechtswidrigen Veröffentlichungspraxis zu hindern. Nachdem die Kontrolle

der Wirtschaftsführung lange Zeit den Prüfungszeiträumen erst nach Jahren gefolgt ist, hat sich inzwischen gezeigt, daß dieses mit Stimmenmehrheit entscheidende Gremium - gegen das Votum des Vertreters der Universitätsverwaltung - auch dann dem AStA Entlastung erteilt, wenn ein solcher Beschluß von den Aufsichtsinstanzen beanstandet wird, weil - nach Ansicht des Universitätspräsidenten und der Behörde für Wissenschaft und Kunst - wegen Aufwendungen für unzulässige allgemeinpolitische Veröffentlichungen eine Entlastung nicht ausgesprochen werden darf. So sind im Aufsichtswege inzwischen wiederholt Entlastungsbeschlüsse des Wirtschaftsrats beanstandet worden und die Beigeladene zu 2) nimmt im Rahmen einer Ersatzvornahme frühere Vorsitzende des AStA auf Erstattung von Druckkosten aus dem Wintersemester 1973/74 klageweise in Anspruch. Auch dieses Vorgehen läßt indessen nicht erwarten, daß die Organe der Beklagten ihr Verhalten ändern werden. Bislang hat diese Maßnahme die Beklagte nur zu verstärkter Aktivität außerhalb des Rahmens zulässiger Betätigung veranlaßt. Schon die an frühere AStA-Vorsitzende gerichtete Aufforderung, die Druckkosten zu erstatten, ist mit einer Flut von Flugschriften des AStA, die erhebliche Angriffe gegen die Aufsichtsbehörde und gegen die Gerichte enthalten, und mit einem Aufruf zu sog. "Kampfmaßnahmen" wie etwa einem "Streik" beantwortet worden, der später auch stattgefunden und zur Behinderung Studierwilliger geführt hat.

Dem Studenten steht zwar nach anerkannter Rechtsansicht (vgl. BVerwGE Bd.34 S.59,74; HmbOVG DVBl.1972 S.339; OVG Münster OVGE Bd.24 S.105, 109 f; BaWüVGH NJW 1972 S.2102) ein einklagbarer Anspruch gegen die Beklagte zu, Veröffentlichungen zu unterlassen, die den gesetzlichen Wirkungskreis überschreiten. Grundsätzlich ist dem Studenten auch zumutbar, auf Unterlassung zu klagen oder vorweg eine entsprechende einstweilige Anordnung zu beantragen und aus der Gerichtsentscheidung zu vollstrecken. Indessen erscheint es aus heutiger Sicht nach den bisherigen Erfahrungen als fraglich, ob auf diesem Wege alsbald eine nachhaltige Änderung im Verhalten der Beklagten erreicht werden

kann. Es haben bereits mehrere Studenten Gerichtsentscheidungen erwirkt, die der Beklagten Äußerungen außerhalb des nach dem Universitätsgesetz zulässigen Rahmens untersagen, und Festsetzungen von Geldstrafen bzw. Ordnungsgeldern wegen Zuwiderhandlungen der Beklagten sind in beachtlicher Zahl ergangen. Diese Anordnungen sind jedoch ohne erkennbare Wirkung geblieben. Seit einem Jahr nimmt die Beklagte sogar ganz offen und ohne Vorbehalt ein allgemeinpolitisches Mandat für sich in Anspruch, wie es auch in diesem Rechtsstreit geschieht. Es kommt hinzu, daß bei der Überlastung der Verwaltungsgerichte seit einiger Zeit nicht mehr damit zu rechnen ist, daß Vollstreckungsanträge wegen Zuwiderhandlung gegen eine einstweilige Anordnung immer rasch bearbeitet werden können. Zur Zeit hat die zuständige Kammer des Verwaltungsgerichts, die mit hunderten vordringlicher Eilverfahren befaßt ist, über 13, zum Teil schon seit geraumer Zeit anhängige Anträge noch nicht entschieden. Ob die Festsetzung erheblich höherer Ordnungsgelder gemäß § 167 Abs.1 VwGO in Verbindung mit § 890 ZPO die Vollstreckung eines gerichtlichen Unterlassungsgebots effektiver machen würde, erscheint bei der Einstellung, welche die Beklagte bei der Verteidigung des angemäßen allgemeinpolitischen Mandats zeigt, als zweifelhaft, kann hier aber auch unentschieden bleiben, da die Beklagte hierbei schwerwiegender betroffen werden könnte als dies bei einer Beitragsverweigerung mehrerer Studenten der Fall wäre, der die Beklagte durch Änderung ihres Verhaltens entgehen kann.

Diese Feststellungen über die geschwundenen Aussichten, die Beklagte durch Maßnahmen der Aufsichtsinstanzen und durch gerichtliche Anordnungen auf den zulässigen Wirkungsbereich beschränken zu können, lassen sich auch auf frühere Semester, so insbesondere auf das Sommersemester 1973 und das Wintersemester 1974/75 rückbeziehen. Die damals hinsichtlich der Abhilfemöglichkeiten günstiger erscheinende Prognose ist nach den inzwischen vorliegenden Erfahrungen zu korrigieren. Das erscheint als unbedenklich, weil die Anmaßung eines allgemeinpolitischen Mandats zumindest seit 1973 nach den Erkenntnissen, die das Gericht in diesem und anderen Verfahren gewinnen konnte, nahezu

unverändert gleich geblieben ist und damit auch mit gleichem Widerstand von seiten der Beklagten sowie mit gleicher Erfolglosigkeit der Eingriffsmöglichkeiten zu rechnen gewesen ist. Die Beklagte hat in diesem Rechtsstreit auch nicht zu erkennen gegeben, daß sie zu irgendeiner Zeit bereit gewesen ist, die Grundsätze des Urteils vom 7. Juli 1971 anzuerkennen und bei ihren Veröffentlichungen zu beachten.

c) Ausmaß und Art des bei den Veröffentlichungen in Anspruch genommenen allgemeinpolitischen Mandats lassen es nach Treu und Glauben schlechthin als unzumutbar erscheinen, von Studenten, die hiermit nicht einverstanden sind, einen Beitrag zur Fortsetzung dieses rechtswidrigen, die Studenten in ihren Grundrechten verletzenden Tuns zu fordern. Das Ausmaß des rechtswidrigen Verhaltens wird dabei nicht nur durch die beachtliche Anzahl der zu beanstandenden Flugschriften bestimmt (dabei kann unentschieden bleiben, ob und in welchem Umfange über die im Tatbestand genannten Veröffentlichungen hinaus unzulässige Schriften herausgebracht worden sind). Vielmehr ist auch zu berücksichtigen, daß die Flugschriften mit allgemeinpolitischen Aussagen für die Mehrzahl der Studenten - und für die studentischen Gegner dieser Publikationen erst recht - den in der Öffentlichkeit erkennbaren Teil der Tätigkeit der Beklagten darstellen. Die Beklagte hat diese Veröffentlichungen auch bewußt ins Blickfeld gestellt. Mit ihnen erreicht sie die größte Anzahl der Studenten und die Öffentlichkeit. Mag auch nach dem Personal- und Kostenaufwand die übrige Betätigung der Beklagten gewichtiger sein, so kommt doch den rechtswidrigen Veröffentlichungen die größte Breitenwirkung und damit auch ein großes Ausmaß an Rechtsbeeinträchtigung zu. Deshalb schlägt auch der Hinweis auf den geringen Kostenanteil, der auf unzulässige Publikationen entfallen soll, nicht durch.

Die Art der rechtswidrigen Veröffentlichungspraxis ist - wie schon dargelegt - durch die gleichbleibende, auch durch vollstreckte Gerichtsentscheidungen nicht nachhaltig veränderbare Haltung der Beklagten zum allgemeinpolitischen Mandat gekennzeichnet. Das wird be-

sonders deutlich in der Distanzierung des AStA-Vorsitzenden Köchling von seiner Prozeßerklärung und in Flugschriften, die das gerichtliche Vorgehen der Kläger Engelke und Glinsmann anprangern. Für den Studenten, der den dauernden Rechtsverstößen der Beklagten ohne rasche durchgreifende Schutzmöglichkeit ausgesetzt ist, ist die Beitragsverweigerung ein geeignetes, angemessenes und ausnahmsweise zulässiges Mittel, um diesen rechtswidrigen Zustand erträglicher zu machen. Das Recht zur Beitragsverweigerung ist in solcher Lage ein Gebot aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Der Einwand, der Beklagten würden damit die Mittel für die Erledigung ihrer gesetzlichen Aufgaben vorenthalten, verwechselt Ursache und Folge. Wer - wie die Beklagte - in so beharrlicher Weise das Gesetz mißachtet und dabei die Rechte anderer verletzt, kann von diesen nicht noch Unterstützung zur Fortsetzung eines solchen Verhaltens verlangen.

3. Die Annahme eines Beitragsverweigerungsrechts ist - entgegen der Vermutung der Beklagten - auf das Verhältnis des Bürgers zum Staat nicht übertragbar. Der Staat unterliegt im Wirkungskreis nicht den Beschränkungen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen für einen öffentlich-rechtlichen Verband mit Zwangsmitgliedschaft gelten. Im übrigen fehlt im Verhältnis des Steuerzahlers zum Staat die Verknüpfung der Verbandstätigkeit und der Beitragspflicht der Mitglieder durch einen gemeinsam zu verwirklichenden konkreten Zweck. Die aus den §§ 55 ff UniG folgende Wechselbezüglichkeit von Mitgliedsbeitrag und Verbandstätigkeit sowie die Zielsetzung der Beklagten, die Belange aller Studenten zu fördern, keinesfalls aber Rechte der Studenten (auch einzelner Studenten) zu beeinträchtigen, unterscheidet das Mitgliedschaftsverhältnis vom Staatsbürgerverhältnis.

4. Das für das Sommersemester 1973 und das Wintersemester 1974/75 somit zuzuerkennende Recht zur Beitragsverweigerung berührt den rechtlichen Bestand der Beklagten als öffentlich-rechtliche Zwangskörperschaft und die Gültigkeit der das Mitgliedschaftsverhältnis der Studenten betreffenden Vorschriften des Universitätsgesetzes

nicht. Es folgt allein aus dem auch in diesem Rechtsverhältnis geltenden Grundsatz von Treu und Glauben, der die gesetzliche Regelung ergänzt und modifiziert. Gegen das Universitätsgesetz wird damit nicht verstoßen und einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es nicht.

5. Es kann dahingestellt bleiben, welche Gestalt das Beitragsverweigerungsrecht während des Semesters hat, für das der Beitrag gefordert wird. Hat - wie hier - ein Grund zur Beitragsverweigerung während des ganzen Semesters bestanden, weil in dem Verhalten der Beklagten keine Änderung eingetreten ist, so stellt es ein dauerndes Leistungsverweigerungsrecht dar mit der Folge, daß - wie hier - ein den Beitrag anfordernder Bescheid rechtswidrig wird und aufzuheben ist. Diese Annahme folgt aus dem Zweck des Beitrags, der die Mittel für die Tätigkeit der Beklagten in dem Semester aufbringen soll, für das der Beitrag erhoben wird. Das entspricht auch der auf Semester abgestellten Haushaltsplanung der Beklagten. Der Beitrag ist nicht dafür bestimmt, der Beklagten zur Ansammlung von Vermögen zu dienen und er stellt auch nicht die Gegenleistung für eine bestimmte Dauer der Zugehörigkeit dar.

Nach allem ist dem Aufhebungsantrag stattzugeben und das angefochtene Urteil aufzuheben.

II.

Mit dem weiteren Haupt- und dem beigefügten Hilfsantrag dringt der Kläger dagegen nicht durch. Mit den Anträgen wird die Feststellung begehrt, daß der Kläger auch zukünftig, d.h. ab Sommersemester 1977, berechtigt ist, den Beitrag für die Beklagte zumindest solange zu verweigern, als der AstA ein allgemeinpolitisches Mandat in Anspruch nimmt. Es ist zwar anerkannt, daß mit einer Feststellungsklage einem künftigen nachteiligen Verwaltungshandeln vorgebeugt werden kann (vgl. BVerwGE Bd.26 S.23,24 f und Bd.40 S.323,326). Das erfordert jedoch hinsichtlich des für die zukünftige Beitragserhebung festzu-

stellenden Leistungsverweigerungsrechts, daß sämtliche für das hier im Streit befindliche vergangene Semester festgestellten Voraussetzungen, an die das Verweigerungsrecht geknüpft ist, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auch in zukünftigen Semestern, mindestens aber im Sommersemester 1977 erfüllt sein werden. Nach der Art der Einlassung der Beklagten in diesem Rechtsstreit und nach dem bisherigen Verhalten der Beklagten spricht zwar vieles dafür, daß dies eintreffen wird. Wenn gleichwohl der Feststellungsantrag zur Zeit für unzulässig gehalten wird, so geschieht das aus der Erwägung, daß nicht von vornherein auch die Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, daß die Beklagte nicht doch angesichts des in diesem Urteil für die Vergangenheit festgestellten Leistungsverweigerungsrechts ihre rechtswidrige Veröffentlichungspraxis aufgeben und zu einem gesetzmäßigen Verhalten zurückfinden wird, daß der Gesetzgeber sich durch dieses Urteil aufgerufen fühlen könnte, eine die rechtswidrige Betätigung der Beklagten beendende Regelung zu treffen, und daß der Universitätspräsident und die staatliche Aufsichtsbehörde nunmehr mit Nachdruck versuchen werden, durch eine rasche schlagkräftigere Ausübung der Aufsichtsbefugnisse der Beklagten Einhaltung zu gebieten. In der Erwartung, daß diese Hinweise nicht ohne Resonanz bleiben werden, hält es der erkennende Senat für möglich, daß die Lage im Sommersemester sich so weit ändern könnte, daß eine erneute Überprüfung erforderlich wird, ob ein Leistungsverweigerungsrecht auch dann noch anzuerkennen ist. Eine für die Zukunft getroffene Feststellung, die diese - heute noch unbekannt - Möglichkeiten nicht berücksichtigt, könnte dem Kläger wenig nützen. Er ist gleichwohl nicht ohne Rechtsschutz: Die Beitragserhebung kann er mit Widerspruch, Anfechtungsklage und dem Antrag nach § 80 Abs.5 VwGO angreifen, die aufschiebende Wirkung dieser Rechtsbehelfe anzuordnen.

III.

Bei der nach §§ 154 Abs.1, 155 Abs.1, 162 Abs.3 VwGO zu treffenden Kostenentscheidung ist zu berücksichtigen, daß der Kläger mit dem

in erster Instanz gestellten Klagantrag, dem die Feststellungsanträge nur hilfsweise beigelegt waren, hätte durchdringen müssen. Hinsichtlich der Kosten des Berufungsverfahrens entspricht die Kostenteilung dem Ausgang des Rechtsstreits in dieser Instanz. Außergerichtliche Kosten sind den Beigeladenen nicht zu erstatten, da dies nicht der Billigkeit entspricht.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verb. mit § 708 Nr.7 ZPO.

Die Revision ist gemäß § 132 Abs.2 Nr.1 VwGO zuzulassen, weil die Frage des Beitragsverweigerungsrechts gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wegen deren rechtswidrigen Verhaltens von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Dr.Stiebeler

Fischer

Dr.Wandtke

He.