

Verfassungs-, verwaltungsgerichtliche und dienststrafrechtliche Entscheidungen

Beilage zum Amtsblatt für Schleswig-Holstein 1969 Nr. 19

Kiel, den 12. Mai 1969

Nr. 107

Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der Vollstreckung eines Gebührenbescheides

Beschluß des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 11. November 1968
— VG Schleswig — 4 B 88/68 —

Die IV. Kammer des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts in Schleswig hat am 11. November 1968 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des vom Antragsteller eingelegten Widerspruchs gegen die Heranziehung zu einem Beitrag für die Studentenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel für das Sommersemester 1968 in Höhe von 5,70 DM wird angeordnet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten dieses Verfahrens.

Gründe:

I.

Der Antragsteller war im Sommersemester 1968 in der juristischen Fakultät der Antragsgegnerin immatrikuliert.

Mit Schreiben vom 19. September 1968 forderte die Antragsgegnerin von ihm u. a. die Wohlfahrtsgebühr für das Sommersemester 1968 von 26,50 DM. In diesem Betrage war ein Beitrag nach § 100 Abs. 1 der Verfassung der Christian-Albrechts-Universität vom 11. Februar 1967/5. Juli 1967 für die Studentenschaft in Höhe von 5,70 DM enthalten. Wegen dieses Betrages hat der Antragsteller Widerspruch erhoben, weil er die Erhebung des sog. Asta-Beitrags für rechtswidrig hält. Die Antragsgegnerin hat über den Widerspruch noch nicht entschieden. Der Antragsteller begehrt mit dem Antrag vom 26. September 1968 die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs anzuordnen. Die Antragsgegnerin hat sich zu der vom Antragsteller vorgetragenen Rechtsauffassung nicht geäußert.

II.

Der Antrag ist gemäß § 80 Abs. 5 VwGO zulässig.

Ihm war auch stattzugeben, weil sich ernstliche Zweifel i. S. von § 80 Abs. 4 VwGO an der Rechtmäßigkeit des geforderten „Asta-Beitrages“ ergeben. Jedenfalls ist bei überschlägiger Prüfung der entstehenden Rechtsfragen, wie sie in dem summarischen Aussetzungsverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht anders möglich ist und zumal die Antragsgegnerin zu diesen Rechtsfragen nicht Stel-

lung genommen hat, der Erfolg des vom Antragsteller eingelegten Widerspruchs ebenso wahrscheinlich wie dessen Mißerfolg.

Allerdings schreibt die Verfassung der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel vom 11. Februar 1967 in der Fassung des Genehmigungserlasses des Kultusministers vom 5. Juli 1967 (Nachrichtenblatt des Kultusministers des Landes Schleswig-Holstein Nr. 14 vom 20. Juli 1967) in § 97 Abs. 1 vor, daß die Gesamtheit der an der Universität Kiel immatrikulierten Studenten die Studentenschaft — gemäß § 99 Abs. 1 eine Teilkörperschaft der Universität — bildet, und bestimmt in § 100, daß die Studentenschaft zur Erfüllung ihrer (in § 98 umschriebenen) satzungsgemäßen Aufgaben Mittel zugewiesen erhält, die im Rahmen der allgemeinen Studentengebühren als „Beitrag für die Studentenschaft“ erhoben werden. Gegen diese Zwangsmitgliedschaft aller Studenten zur Studentenschaft und insbesondere gegen den Zwangsbeitrag hierzu sind neuerdings erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden (vgl. hierzu den ausführlich begründeten Beschluß des VG Sigmaringen vom 2. Juli 1968 — II 214/68 in DVBl. 1968, 717; die Entscheidung des OVG Münster vom 8. September 1966 — V A 245/65 — in DVBl. 1967, 160/166, hat sich nicht mit der Frage des „Asta-Beitrages“, sondern nur mit den sonstigen Sozialabgaben der Studenten befaßt). Dazu kommen für Schleswig-Holstein noch folgende Bedenken: Während in dem vom VG Sigmaringen entschiedenen Fall der Zwangszusammenschluß der Studenten zur Studentenschaft und der an diese zu leistende Zwangsbeitrag durch ein förmliches Gesetz — §§ 47, 51

des baden-württembergischen Hochschulgesetzes vom 19. März 1968 GBl. S. 81) — angeordnet ist, fehlt es in Schleswig-Holstein an einer gesetzlichen Grundlage hierfür. Das Reichsgesetz über die Studentenschaften an den wissenschaftlichen Hochschulen vom 22. April 1933 (RGBl. I S. 215), das den Zusammenschluß aller an einer Universität immatrikulierten Studenten zur Studentenschaft anordnete, gilt nicht mehr. Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeitrag für Studentenschaft beruhen in Schleswig-Holstein allein auf der Universitätsverfassung. Wenn auch der Universität eine Satzungs Gewalt zusteht, kraft derer sie in ihrem Autonomiebereich ihre Angelegenheiten verbindlich regeln kann, dürfte dieses Recht doch nicht so weit gehen, daß es ohne weiteres zu Eingriffen in Freiheitsrechte ermächtigte, die nicht notwendig aus dem Universitätszweck folgen. Auch die Gemeinden und Kreise sind trotz ihrer Allzuständigkeit innerhalb ihres Gebietes und, obwohl sie nach § 4 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein und § 4 Abs. 1 der Kreisordnung für Schleswig-Holstein allgemein zum Erlaß von Satzungen befugt sind, auf Grund dieser allgemeinen Ermächtigungen nicht zum Erlaß solcher Satzungen berechtigt, die in die Freiheit oder das Eigentum der Bürger eingreifen, ihnen vermögensrechtliche Leistungen — wie z. B. Abgaben — auferlegen oder derartige Leistungen auf sie abwälzen (BVerwGE 6, 247/250 f). Vielmehr können sie in solchen Fällen Satzungen nur dannerlassen, wenn besondere gesetzliche Ermächtigungen das gestatten. Es ist nicht ohne weiteres ersichtlich, daß der Antragsgegnerin ein weitergehendes

Satzungsrecht zustehen sollte als den kommunalen Körperschaften, nämlich Eingriffe in Freiheitsrechte der Studenten auch dann ohne besondere gesetzliche Ermächtigung satzungsmäßig zu regeln, wenn solche Eingriffe sich nicht zwangsläufig aus dem Universitätszweck ergeben. Aus der Tatsache allein, daß die Studenten in den zwanziger Jahren an verschiedenen Universitäten durch die Universitätsatzung und dann allgemein durch das Reichsgesetz vom 22. April 1933 zur Studentenschaft als Gliedkörperschaft der Universität zusammengefaßt waren, folgt jedenfalls nicht, daß heute, wo dieses Gesetz nicht mehr gilt, eine solche Zwangsmitgliedschaft und ein Zwangsbeitrag gewohnheitsrechtlich auch ohne besondere gesetzliche Grundlage zulässig sein müßten, denn die heutige Rechtslage ist an Art. 2 GG zu messen. Der zwangsweise Zusammenschluß aller immatrikulierten Studenten zur Studentenschaft und insbesondere ein besonderer Zwangsbeitrag für die Studentenschaft neben den der Universität zufließenden Gebühren und Abgaben könnten vielmehr derartige über die Satzungs Gewalt der Universität hinausgehende Eingriffe in die Freiheitsrechte der Studenten darstellen.

Danach war dem Begehren des Antragstellers mit der Kostenfolge aus § 154 VwGO zu entsprechen.

Dieser Beschluß ist gemäß § 80 Abs. 6 Satz 2 VwGO unanfechtbar, jedoch kann er nach § 80 Abs. 6 Satz 1 VwGO auf Antrag jederzeit geändert oder aufgehoben werden.

Nr. 108

Aufhebung einer Personalratswahl

Urteil des Oberverwaltungsgerichts für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 29. November 1968
— OVG Lüneburg — P VOG L 2/68 (Schl.-H.) —

Der Fachsenat für Personalvertretungssachen (Land Schleswig-Holstein) beim Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg hat auf die mündliche Verhandlung am 29. November 1968 in Kiel für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts — Fachkammer für Personalvertretungssachen — vom 2. Juli 1968 aufgehoben.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger.

Die Revision wird nicht zugelassen.

G r ü n d e:

I.

Am 8. März 1968 fand die Wahl zum Hauptpersonalrat beim Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein statt. In der Gruppe Beamte waren 4 Personalratsmitglieder zu wählen. Eingereicht waren hierfür drei Vorschlagslisten. Von ihnen enthielten die Listen 1 und 3 je vier, die Liste 2 acht Bewerber.

Nach § 28 Abs. 3 der Wahlordnung zum Personalvertretungsgesetz vom 17. Dezember 1964 (GVOBl. Schl.-H. S. 260) — WO — konnte jeder Wähler auf dem Stimmzettel die Namen so vieler Bewerber ankreuzen, als für seine Gruppe Vertreter zu wählen waren. Nach § 28 Abs. 3 Satz 4 WO „können auch Bewerber aus verschiedenen Vorschlagslisten angekreuzt werden“.

Das Ergebnis der Wahl war folgendes:

Liste 1 = 2 116 Stimmen (verteilt auf 4 Bewerber)
 Liste 2 = 1 039 Stimmen (verteilt auf 8 Bewerber)
 Liste 3 = 800 Stimmen (verteilt auf 4 Bewerber)

Der Hauptwahlvorstand errechnete daraus nach dem d'Hondt'schen Zählsystem folgende Höchstzahlen:

Liste 1	2 116
	1 058
	705
Liste 2	1 039
	519
Liste 3	800
	400

Demgemäß wurden durch Bekanntmachung vom 21. März 1968 aus der Liste 1 zwei Bewerber als gewählt erklärt (2.116, 1.058) und aus den Listen 2 und 3 je ein Bewerber (1.039, 800).

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht haben die Kläger im Wege der Klageänderung die gesamte Wahl angefochten mit der Begründung, § 28 Abs. 3 Satz 4 WO, wonach der einzelne Wähler auch Bewerber aus verschiedenen Vorschlagslisten ankreuzen könne, verstoße gegen die nach § 11 Abs. 3 des Personalvertretungsgesetzes in der Fassung vom 21. Oktober 1964 (GVOBl. Schl.-H. S. 205) — PersVG — zu beachtenden Grundsätze der Verhältniswahl und sei deshalb nichtig. Die Kläger haben beantragt, die Wahl wegen Nichtigkeit des § 28 Abs. 3 Satz 4 Wahlordnung für ungültig zu erklären.

Der Beklagte hat beantragt,
 die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, daß § 28 Abs. 3 Satz 4 WO mit den Grundsätzen der Verhältniswahl vereinbar sei und auch die Sitze dem Gesetz entsprechend verteilt worden seien.

Das Verwaltungsgericht hat dem Antrage der Kläger stattgegeben und die Wahl vom 8. März 1968 für ungültig erklärt, weil sie nach einer ungültigen Vorschrift durchgeführt worden sei. Nach § 11 Abs. 3 PersVG müsse die Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durchgeführt werden. Das Wesen einer Verhältniswahl bestehe aber darin, daß die Sitze nicht unmittelbar auf die Kandidaten, sondern auf die Listen nach dem Verhältnis für diese abgegebenen Stimmzahlen verteilt werden. Dabei sei jede Liste als eine Einheit anzusehen. Der Wähler dürfe allenfalls innerhalb einer bestimmten Liste einzelne Kandidaten aussuchen. Es sei aber mit den Grundsätzen der Verhältniswahl nicht vereinbar und deshalb nicht zulässig, Kandidaten verschiedener Listen zu wählen und damit nach dem Grundsatz der Persönlichkeitswahl seine Stimme abzugeben. Da § 28 Abs. 3 WO das zulasse, sei die hiernach durchgeführte Wahl vom 8. März 1968 ungültig.

Gegen dieses ihnen am 12. August 1968 zugestellte Urteil hat der Beklagte am 10. September 1968 Berufung eingelegt.

Der Beklagte vertritt zur Begründung seiner Berufung den Standpunkt, daß sich das System der freien Listen, aus denen sich der Wähler jeden beliebigen Bewerber auswählen könne, mit dem Grundprinzip des Verhältniswahlrechts vereinbaren lasse, alle Vorschlagslisten in einem annähernden Verhältnis der von ihnen errungenen Stimmzahl an dem Wahlergebnis zu beteiligen.

Der Berufungskläger beantragt,
 unter Aufhebung des angefochtenen Urteils
 die Klage abzuweisen.

Die Kläger beantragen,
 die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigen das angefochtene Urteil und halten im übrigen ihre bisherigen Rechtsausführungen aufrecht.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich dem Antrag des Berufungsklägers angeschlossen. Wegen der Einzelheiten der Sachvorträge wird auf die in beiden Rechtszügen gewechselten Schriftsätze der Beteiligten und auf die Sitzungsniederschrift vom 29. November 1968 Bezug genommen.

II.

Die Berufung ist rechtzeitig eingelegt und auch sonst zulässig. Sie ist auch begründet. Die von den Klägern angefochtene Wahl ist gültig. Die Sitze sind richtig verteilt.

In der Sache selbst kann dem Urteil des Verwaltungsgerichts jedoch nicht gefolgt werden. § 28 Abs. 3 Satz 4 WO — Schl.-H. —, wonach auch Bewerber aus verschiedenen Vorschlagslisten von einem Wähler angekreuzt werden können, verstößt nicht gegen die Grundsätze der Verhältniswahl, die nach § 11 Abs. 3 PersVG — Schl.-H. — bei der Personalratswahl zu beachten sind. Das Verwaltungsgericht hat den Begriff der Verhältniswahl zu eng aufgefaßt (vgl. BVerfGE 1, 208 -244 ff.; 7, 63 -70-; 12, 200 -204-; 13, 127 -129-; 16, 130 -139-; Seifert, Das Bundeswahlgesetz, 2. Aufl. 1965 S. 6 ff C Verhältniswahlssysteme; Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 58 zu Anl. 38 GG). Wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtssprechung klargestellt hat, bedeutet die Entscheidung des Gesetzgebers für das Verhältniswahlssystem nur, daß „er sich damit dem prinzipiellen Gebot des gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme als der spezifischen Auslegung, die die Wahlrechtsgleichheit unter dem Verhältniswahlssystem erfährt“, unterwirft (BVerfGE 11, 362; 13, 129; 16, 139). Der Unterschied zum Mehrheitswahlrecht besteht demzufolge nicht darin, wie die Kläger irrig meinen, daß bei der Verhältniswahl nur Listen und nur beim Mehrheitswahlrecht auch Einzelpersonen gewählt werden können, sondern darin, daß beim Mehrheitswahlrecht jede Stimme gleichen Zählwert, bei der Verhältniswahl dagegen jede Stimme außerdem auch gleichen Erfolgswert hat (BVerfGE 1, 248; 7, 70). Dieser gleiche Erfolgswert aller abgegebenen Stimmen läßt sich aber sowohl bei einer Wahl mit starren Listen wie bei einer Wahl mit freien Listen erreichen. Alle diese Wahlen können daher Verhältniswahlen sein, sofern nur der Erfolgswert jeder abgegebenen Stimme der gleiche ist (vgl. Seifert, Das Bundeswahlgesetz, 2. Aufl. 1965, S. 3 bis 9; sowie Seifert, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 11. Band, 1961, Stichwort: Wahlrecht und Wahlsysteme S. 475 f). Eine Verhältniswahl liegt also dann vor, wenn sich grundsätzlich jede Stimme auf das Wahlergebnis auswirkt, also auch die Minderheit im Verhältnis der von ihr errungenen Stimmzahl am Wahlerfolg beteiligt ist. Um eine Mehrheitswahl handelt es sich dagegen dann, wenn lediglich derjenige Bewerber gewählt ist, der die Stimmen der Mehrheit auf sich vereinigen konnte, während die auf die Minderheit entfallenen Stimmen unberücksichtigt bleiben, gewissermaßen „unter den Tisch fallen“. Nach §§ 28 bis 30 der Wahlordnung zum Personalvertretungsgesetz des Landes Schleswig-Holstein vom 17. Dezember 1964 (GVOBl. Schl.-H. S. 260) — WO — werden alle bei der Personalratswahl abgegebenen Stimmen nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt'sches Verfahren) bei der Sitzverteilung berücksichtigt. Damit sind die Grundsätze der Verhältniswahl beachtet. Die von den Klägern vertretene abweichende Rechtsansicht stützt sich auf die Bestimmungen

der Wahlordnung zum Personalvertretungsgesetz des Bundes vom 4. November 1955 (BGBl I S. 709), wo in § 25 Abs. 1 Satz 2 — anders als in der hier in Betracht stehenden Schleswig-Holsteinischen Wahlordnung — ausdrücklich vorgeschrieben ist, daß jeder Wähler seine Stimme nur für den gesamten Wahlvorschlag (Vorschlagsliste) abgeben kann. Nur auf diese — für Schleswig-Holsteinische Landesbeamte nicht geltende — Bestimmung beziehen sich offenbar auch die von den Klägern zur Stützung ihrer Rechtsansicht herangezogenen Unterlagen.

Die von den Vorschriften für die Personalratswahl der Bundesbeamten abweichende Schleswig-Holsteinische Regelung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Das Grundgesetz der Bundesrepublik und die Landessatzung des Landes Schleswig-Holstein enthalten keine Vorschriften über die Personalratswahlen. Rahmenvorschriften für die Landesgesetzgebung auf diesem Gebiete enthält allerdings das Bundespersonalvertretungsgesetz vom 5. August 1955 (BGBl. I S. 477) in seinen §§ 82 bis 95. Dort ist aber in § 84 lediglich vorgeschrieben, daß die Personalvertretungen in den Ländern „in geheimer und unmittelbarer Wahl und bei Vorliegen mehrerer Wahlvorschläge nach den Grundsätzen der Verhältniswahl“ zu wählen sind. Welche der zahlreichen möglichen Arten der Verhältniswahl (vgl. Seifert aaO) das einzelne Land wählen will, ist ihm jedoch überlassen. Daher erklären sich die von den Klägern mißverstandenen Unterschiede

in den einzelnen Wahlverfahren des Bundes bzw. der Länder.

Den Grundsätzen der Verhältniswahl entspricht die im vorliegenden Fall vorgenommene Sitzverteilung. Wären die Sitze so verteilt worden, wie es die Kläger für richtig halten, dann würden die für die letzten 4 Kandidaten der Liste 2 abgegebenen Wählerstimmen unberücksichtigt bleiben. Sie hätten daher keinerlei Erfolgswert. Nur bei der Zusammenzählung und Verwertung aller für die acht Bewerber dieser Liste abgegebenen Stimmen ist den Grundsätzen der Verhältniswahl mithin Genüge getan, weil nur hierbei alle für die Liste 2 abgegebenen Stimmen für die Sitzverteilung herangezogen werden. Das ist im übrigen auch in der Wahlordnung so vorgeschrieben. Nach § 29 Abs. 1 WO werden die den einzelnen Vorschlagslisten zustehenden Sitze nach dem Höchstzahlverfahren ermittelt. Daß hierbei die auf einen Teil der Bewerber einer Liste entfallenen Stimmen unbeachtet gelassen werden könnten, wie die Kläger meinen, ist aus keiner Vorschrift der Wahlordnung zu entnehmen und widersprüche — wie dargelegt — auch den Grundsätzen der Verhältniswahl.

Nach alledem war auf die Berufung des Beklagten das angefochtene Urteil aufzuheben und die Klage abzuweisen.