

Von der Spiegelbildlichkeit und der Verwerfungskompetenz

Eine Posse studentischer Politik

Marco Penz*

In der konstituierenden Sitzung des 36. Bonner Studierendenparlaments wurden mit der einfachen Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder die Ausschüsse entgegen der Satzung statt mit fünf mit sieben Mitgliedern besetzt. Angeblich würden die Ausschüsse sonst verfassungswidrig besetzt. Schließlich musste gar das Verwaltungsgericht Köln über diese Frage entscheiden. Dabei ging es letztlich um Fragen aus den unteren Semestern: nämlich der Spiegelbildlichkeit von Ausschüssen und der Verwerfungskompetenz der Exekutive.

I. Das Problem

Während im vergangenen Jahr das 50-jährige Bestehen des Bonner Studierendenparlaments noch Anlass für Glückwünsche war,¹ hat die studentische Politik im Januar 2014 einen neuen Tiefpunkt erreicht. Immer wieder wird studentischen Funktionsträgern/-trägerinnen vorgeworfen, sie beschäftigten sich viel zu sehr mit sich selbst. *Werner Thieme* schreibt in seinem Standardwerk zum Hochschulrecht gar: „So haben die Studentenparlamente ein eigenartiges Klima, das formelle Fragen sehr ernst nimmt, insbesondere solche, die die Kopie der staatlichen Parlamente deutlich werden lassen. Andererseits aber werden zur Machterhaltung oft selbst grundsätzliche Rechtsregeln willkürlich verletzt“². Selten traf dies wohl mehr zu, als zu Beginn der 36. Legislaturperiode des Bonner Studierendenparlaments.

1. Nach der Wahl des Studierendenparlaments (SP)

In der zweiten Januarhälfte 2014 fand turnusmäßig die Wahl des 36. Bonner Studierendenparlaments statt. Gerade einmal 13,2 Prozent der wahlberechtigten Studierenden gaben ihre Stimme ab; dies waren noch einmal knapp 1 Prozent weniger als im Jahr zuvor.³ Als wäre es nicht die vordringliche Frage, ob und wie ein gewisses Interesse für studentische Politik innerhalb der Studierendenschaft (wieder) geweckt werden könnte – schließlich werden durchaus relevante Themen wie Semesterticket, Kinderbetreuung, Mensaessen oder studentische Kulturgruppen behandelt –, endete die konstituierende Sitzung des Studierendenparlaments mit einem handfesten Streit. Neben der Wahl des Präsidiums werden in der konstituierenden Sitzung insbesondere die Ausschüsse des Studierendenparlaments besetzt. § 12 der Satzung der Studierendenschaft der RFWU Bonn (StS) gibt insoweit vor, welche Ausschüsse zwingend zu bilden sind und wie viele Sitze sie haben.⁴ Die Sitze verteilen sich gem. § 12 VI StS nach dem *Sainte-Laguë/ Schepers*-Verfahren auf die jeweiligen im Parlament vertretenen Hochschulgruppen.

2. Die konstituierende Sitzung

Zwei Fraktionen brachten jedoch gemeinsam einen Antrag ein, demzufolge die Ausschüsse des Studierendenparlaments statt aus den in der Satzung vorgeschriebenen fünf Sitzen aus sieben Sitzen bestehen sollen. Sie führten aus, die Satzung verstoße gegen das vom *BVerfG* aufgestellte Mehrheits- und Spiegelbildlichkeitsprinzip und sei deshalb verfassungswidrig und folglich nichtig. Dem Studierendenparlament käme daher die Kompetenz zu, die Bestimmung gegen eine verfassungsmäßige Regelung zu ersetzen.⁵ Eine solche Regelung sahen die Antragsstellerinnen in einer Ausschussgröße von sieben Mitgliedern. Hintergrund war, dass diese beiden Fraktionen zwar im Plenum zusammen über eine knappe Mehrheit verfügen, in den Ausschüssen mit fünf Mitgliedern jedoch nicht. Man könnte natürlich auf den Gedanken kommen, dass sich beide Gruppen bei der erst wenige Monate zuvor vorgenommenen Satzungsänderung⁶ nicht recht bewusst waren, dass die Umstellung von *d'Hondt* auf *Sainte-Laguë/ Schepers*

* Der Autor studiert Rechtswissenschaften an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und war von 2012 bis 2014 Präsident des Bonner Studierendenparlaments.

1 Penz, BRJ 2013, 124.

2 Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl., 2004, Rn. 958.

3 Vorläufiges amtliches Endergebnis, 2014, S. 1.

4 So etwa der Haushaltsausschuss, der Kassenprüfungsausschuss, der Wahlprüfungsausschuss, der Satzungs- und Geschäftsordnungsausschuss u.a.; die Mehrzahl der Ausschüsse bestehen aus 5 Mitgliedern.

5 Prot. der konst. Sitzung des 36. SP v. 29.1.2014, S. 5.

6 Amtl. Bekanntmachung RFWU Bonn, 43. Jg., Nr. 63 v. 21.10.2013.

kleinere Gruppen bevorzugt und damit potentielle Machtoptionen gefährdet sein könnten. So kommt es, dass die viertstärkste Fraktion in den 5er-Ausschüssen gleich viele Sitze hat, wie jeweils die beiden Antrag stellenden Fraktionen, obwohl die viertstärkste Fraktion bei der SP-Wahl nicht einmal halb so viele Stimmen erzielen konnte. Nur nebenbei sei erwähnt, dass gerade jene beiden Gruppen in der vorhergehenden Legislaturperiode in 5er-Ausschüssen eine Mehrheit hatten, im Plenum hingegen nicht. Insofern war dies keinesfalls ein neues Phänomen.

3. Das Verfahren vor dem Ältestenrat (ÄR)

Dieser Antrag wurde letztlich von der einfachen Mehrheit des Studierendenparlaments angenommen und in dessen Folge die Ausschüsse nach diesem Beschluss – also mit sieben Mitgliedern – besetzt. Die anderen im Studierendenparlament vertretenen Gruppen sahen hierin einen klaren Verstoß gegen die Satzung und haben den Ältestenrat angerufen, damit der Beschluss des Studierendenparlaments aufgehoben und die Ausschüsse so besetzt werden, wie es die Satzung vorsieht. Der Ältestenrat ist das oberste streitschlichtende Organ der Studierendenschaft und hat die Aufgabe, die Kontinuität der studentischen Selbstverwaltung zu wahren; er ist gegenüber anderen Organen unabhängig (§ 32 StS). Er überwacht die Einhaltung der Satzung und entscheidet über Beschwerden und Widersprüche (§ 35 I StS).⁷ Der Ältestenrat hat in einem ersten Schritt festgestellt, dass das Studierendenparlament nicht die Kompetenz habe, mit einer einfachen Mehrheit Satzungsbestimmungen zu verwerfen, jedenfalls, solange ein Verstoß gegen höherrangiges Recht nicht offensichtlich ist.⁸ Zu der Frage, ob die Satzung überhaupt gegen höherrangiges Recht verstößt, hat er *Prof. Dr. Bodo Pieroth* mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt.

4. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren

Eine der beiden Fraktionen hat derweil gegen den Beschluss des Ältestenrats Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben und wollte im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes erreichen, dass die Ausschüsse nicht neu besetzt werden bzw. der Beschluss des Ältestenrats vorläufig keine Wirkung entfaltet. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 123 IVwGO) richtete sich sowohl gegen den Ältestenrat, als auch gegen das Studierendenparlament und die Studierendenschaft insgesamt. Dass zumindest der Antrag gegen die Studierendenschaft abgelehnt werden wird, war wohl bereits vorher abzusehen. Die Studierendenschaft ist als rechtsfähige Gliedkörperschaft der Hochschule (§ 53 I 2 HG NRW) Rechtsträger. Als solche nimmt sie bei der Besetzung der Ausschüsse jedoch keine Kompetenzen wahr. Hier streiten vielmehr einzelne Organe des Rechtsträgers bzw. deren Organteile über ihre Kompetenzen, sodass es sich um einen verwaltungsgerichtlichen Organstreit handelt.⁹ Die Studierendenschaft ist dann aber schon nicht richtige Antragsgegnerin.¹⁰ Aber auch die übrigen Anträge hat das *VG Köln* abgelehnt.¹¹ Man hätte bereits fragen können, ob überhaupt ein Rechtsschutzbedürfnis vorliegt. Gem. § 53 VI i.V.m. § 76 II HG NRW übt das Rektorat die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft aus und hätte den Beschluss des Ältestenrats bei dessen Rechtswidrigkeit beanstanden können. Die Beanstandung hätte aufschiebende Wirkung gehabt (§ 53 VI 2 i.V.m. § 76 II 2 HG NRW). Da grundsätzlich ein vorprozessuales Bemühen zur Wahrung eigener Rechte verlangt werden kann, wäre die Einschaltung des Rektorats durchaus in Erwägung zu ziehen gewesen.¹² Das *VG Köln* ist hingegen auf diese Frage – wohl auch aufgrund des Charakters des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens – nicht eingegangen, sondern hat die Anträge als unbegründet abgelehnt. Es sei bereits fraglich, ob überhaupt ein Anordnungsgrund besteht, jedenfalls fehle es bereits an einem Anordnungsanspruch. Die Satzung sei für die Mitglieder des Studierendenparlaments verbindlich; eine „behördliche Normverwerfungsbefugnis“ entbehre einer normativen Grundlage. Aber auch im Übrigen könne kein Verstoß gegen Verfassungsrecht festgestellt werden. Vielmehr unterliege die „Antragstellerin [...] einem Irrtum, wenn sie meint, die Verfassungsmäßigkeit einer Norm könne je nach Zusammensetzung des Studierendenparlaments variieren“. Den Fraktionen stehe es nicht zu, „mit einfacher Mehrheit die in der Satzung der Studierendenschaft

⁷ Hier soll nicht die Rechtsnatur des Ältestenrats und seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht thematisiert werden. Die Kompetenz des Ältestenrats wurde bislang von keiner Seite angezweifelt.

⁸ ÄR-Beschluss 4/2014 v. 7.2.2014, S. 3 ff.

⁹ Vgl. *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO [25. Erg.-Lfg. 2013], § 42 Abs. 2 Rn. 91 ff.

¹⁰ *VG Köln*, Beschl. v. 26.2.2014 – 6 L 360/14, S. 2 (n.v.); vgl. auch *Funke-Kaiser*, in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 5. Aufl., 2011, § 78 Rn. 6 m.w.N.

¹¹ *VG Köln*, Beschl. v. 26.2.2014 – 6 L 363/14 (n.v.); 6 L 364/14 (n.v.); 6 L 370/14, juris.

¹² Vgl. *VG Düsseldorf NVwZ-RR* 2002, 38.

grundsätzlich vorgegebene Größe der Ausschüsse so zu modifizieren, bis das Ergebnis 'passt'.¹³ Letztlich kam auch *Pieroth* in seinem Gutachten für den Ältestenrat zu dem Ergebnis, dass die Satzung in diesem Punkt nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen das Prinzip der Spiegelbildlichkeit verstoße. Dem hat sich der Ältestenrat angeschlossen.¹⁴

II. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit

I. Bundestag

a) Die Rechtsprechung des BVerfG

Nach der Rechtsprechung des BVerfG folgt aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie und der Freiheit und Gleichheit des Mandats gem. Art. 38 I 2 GG, dass grundsätzlich jeder Ausschuss des Bundestages ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln muss.¹⁵ Die Ausschüsse des Bundestages bereiten die Entscheidungen des Plenums maßgeblich vor und nehmen darüber hinaus auch Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahr (vgl. § 62 GOBT). Es entspricht der parlamentarischen Tradition, dass Entscheidungen des Bundestages maßgeblich nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen getroffen bzw. vorbestimmt werden.¹⁶ Dadurch sind die Ausschüsse des Bundestages aber in die Repräsentation des Volkes durch das Parlament einbezogen, mit der Folge, dass sich auch in den Ausschüssen die politischen Kräfteverhältnisse entsprechend dem Wählerwillen abzeichnen müssen.¹⁷ Insofern hat das BVerfG den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch der Repräsentationsfunktion des Bundestages (Art. 20 II GG) entnommen.¹⁸ Insbesondere wenn weitreichende Befugnisse an einen Ausschuss übertragen werden, muss durch eine entsprechende Mindestgröße des Ausschusses die Repräsentation des Bundestages sichergestellt werden.¹⁹ Andererseits folgt aus dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht zwangsläufig, dass ein Ausschuss so bemessen sein muss, dass alle Fraktionen vertreten sind. Dies gilt umso mehr, wenn ein solcher Ausschuss nur beschränkte Entscheidungsbefugnisse hat.²⁰ In engen Grenzen hat das BVerfG jedoch anerkannt, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit durch das Mehrheitsprinzip (vgl. Art. 42 II GG) korrigiert werden kann, wenn nur auf diese Weise die parlamentarische Regierungsmehrheit abgebildet werden könne.²¹

b) Ausschüsse des Deutschen Bundestages

Gem. § 54 I i.V.m. § 57 I GOBT entscheidet der Bundestag über die Einrichtung von Ausschüssen und die Anzahl der ihr angehörenden Mitglieder. Dies erfolgt regelmäßig nachdem sich die Fraktionen auf eine Regierungskoalition geeinigt haben. So umfassen die Ausschüsse der 18. Wahlperiode zwischen 14 und 46 Mitglieder.²² Gem. § 12 GOBT ist die Zusammensetzung der Ausschüsse im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Damit soll der vorgegebene Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gewahrt werden. Wie die Stellenanteile berechnet werden, entscheidet indessen der Bundestag in eigener Verantwortung. Er hat sich insoweit für das Verfahren nach *Sainte-Laguë/Schepers* entschieden; nur wenn die Anwendung dieses Verfahrens nicht zur Wiedergabe der parlamentarischen Mehrheit führt, errechnet sich die Verteilung nach *d'Hondt*.²³ Auch das Verfahren nach *Hare/Niemeyer* wurde bereits angewandt.²⁴ Alle Verfahren sind zur Berechnung von Stellenanteilen anerkannt und in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht zu

13 VG Köln, Beschl. v. 26.2.2014 – 6 L 370/14, juris (Rn. 18).

14 ÄR-Beschluss 6/2014 v. 26.3.2014.

15 BVerfGE 80, 188 (221 ff.); 84, 304 (323); 96, 264 (282); 112, 118 (133); 130, 318 (353); 131, 230 (235 f.); vgl. auch *BayVerfGH NVwZ-RR* 2010, 209 (211).

16 Vgl. BVerfGE 44, 308 (317); 80, 188 (221); 84, 304 (323).

17 Vgl. BVerfGE 80, 188 (222).

18 BVerfGE 130, 318 (353).

19 BVerfGE 130, 318 (353 ff.).

20 Vgl. BVerfGE 70, 324 (363 f.); 84, 304 (332 f.); 96, 264 (281).

21 BVerfGE 112, 118 (140 ff.).

22 BT-Drs. 18/211.

23 BT-Drs. 18/212.

24 BT-Drs. 7/73.

beanstanden.²⁵ Mit dem Verfahren nach *d'Hondt* werden jedoch tendenziell eher größere Fraktionen, mit dem nach *Hare/Niemeyer* eher kleinere Fraktionen bevorzugt. Das Verfahren nach *Sainte-Laguë/Schepers* sollte hingegen nach Ansicht aller Fraktionen die genaueste mathematische Abbildung darstellen.²⁶ Da die Ausschüsse in der Regel erst nach der Bildung der Regierungskoalition eingerichtet werden, hat es der Bundestag insofern in der Hand durch die Größe und die Berechnung der Stellenanteile dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und das Mehrheitsprinzip in Einklang stehen.

c) Vermittlungsausschuss

Anders stellte sich die Lage jedoch vor einigen Jahren beim Vermittlungsausschuss (Art. 77 II GG) dar. Gem. § 1 GOVermA entsenden Bundestag und Bundesrat jeweils 16 Mitglieder.²⁷ Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit gilt jedoch auch für die Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss.²⁸ Wenn aber bereits die Ausschussgröße feststeht, so kann der Bundestag nur noch mit der Wahl des Berechnungsverfahrens dafür sorgen, dass neben der Spiegelbildlichkeit auch die Wiedergabe der Regierungsmehrheit gewahrt wird. Eine Änderung der Ausschussgröße bedarf hingegen der Zustimmung des Bundesrats (Art. 77 II 2 GG).²⁹ Weder die Berechnung nach *Sainte-Laguë/Schepers* noch die nach *d'Hondt* konnten jedoch die Regierungsmehrheit auf der Bundestagsbank im Vermittlungsausschuss für sich betrachtet abbilden. Es bestand vielmehr eine Pattsituation. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass Sitze nicht teilbar sind und somit bei keinem der Verfahren der gleiche Erfolgswert gewährleistet werden kann.³⁰ Es handelt sich somit um „systemimmanente bedingte Abweichungen vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit“³¹. Die im Bundestag beschlossene Regelung sah daher vor, dass in diesem Fall das Verfahren nach *Sainte-Laguë/Schepers* unter der Maßgabe angewendet wird, dass die zu verteilende Anzahl der Sitze um einen reduziert wird und der unberücksichtigte Platz der stärksten Fraktion zugewiesen wird. Diese Regelung hielt das *BVerfG* mit Blick auf die Dauer zur Regelung eines neuen Verfahrens noch für gerechtfertigt, gab dem Bundestag aber gleichsam auf, in Kooperation mit allen Fraktionen nach einer Lösung zu suchen, die zu einem schonenden Ausgleich beider Prinzipien führt.³²

2. Anwendung auf Selbstverwaltungskörperschaften

a) Bisherige Rechtsprechung zu kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften

Die Verwaltungsgerichte haben die Rechtsprechung des *BVerfG* für kommunale Selbstverwaltungskörperschaften übernommen. Durch Art. 28 I 2 GG werden die Grundentscheidungen der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie gem. Art. 20 I und II GG auf die Ebene der Gemeinden übertragen, sodass die Gemeindevertretung, auch wenn sie kein Parlament, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft ist, die Gemeindebürger repräsentiert.³³ Das Gemeindevolk wird jedoch nicht ausschließlich im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen repräsentiert, mit der Folge, dass auch in diesem Fall der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zu beachten ist.³⁴ Dies soll allerdings nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien gelten, die an der Erfüllung der dem Plenum zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des Gemeindevolkes mitwirken, nicht hingegen für Verwaltungsorgane.³⁵ Insbesondere findet der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit keine Anwendung bei

25 Vgl. BVerfGE 79, 169 (170 f.); 96, 264 (282 f.); ausführlich zu den einzelnen Berechnungsverfahren *Stein*, NVwZ 2003, 557 (558 f.).

26 Vgl. *Lang*, NJW 2005, 189; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, 3. Aufl., 2005, § 54 Rn. 42. Dies wurde auch im SP als Argument für die Umstellung von *d'Hondt* auf *St. Laguë/Schepers* angeführt, Prot. der 7. Sitzung des 33. SP v. 6.7.2011, S. 4 f.

27 Vgl. außerdem die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses, der aus 32 Mitgliedern des Bundestages und 16 Mitgliedern des Bundesrates besteht (§ 1 I GOGemA).

28 BVerfGE 112, 118 (133).

29 Vgl. aber *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG [69. Erg-Lfg. 2013], Art. 77 Rn. 41.

30 Vgl. BVerfGE 79, 169 (170 f.); *BayVerfGH* NVwZ-RR 2010, 209 (212).

31 *OVG Lüneburg* NVwZ-RR 2009, 298 (299).

32 BVerfGE 112, 118 (145 ff.).

33 BVerwGE 90, 104 (105); 119, 305 (306 ff.); NVwZ 2010, 834 (835); *OVG Lüneburg* NVwZ-RR 2006, 496

34 BVerwGE 90, 104 (109); 119, 305 (307); NVwZ-RR 1993, 209.

35 BVerwGE 137, 21 (25 ff.).

externen Gremien, wie Aufsichtsräten Verwaltungsräten, Zweckverbänden etc.³⁶

Auch das *BVerwG* geht davon aus, dass Ausschüsse in ihrer Größe nicht derart bemessen sein müssen, dass jede Fraktion bzw. Gruppe darin abgebildet wird; selbst dann nicht, wenn diese Ausschüsse beschließende Funktion haben.³⁷ Allerdings müssten die Ausschüsse so groß bemessen sein, dass ansehnlich große Fraktionen bzw. Gruppen nicht von einer Vertretung in den Ausschüssen ausgeschlossen sind.³⁸ Dies soll in der Regel jedenfalls bei Ausschussgrößen zwischen 18 und 25 Prozent der Größe des Plenums der Fall sein.³⁹ Ob das Mehrheitsprinzip eine Korrektur des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit auch im Fall von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften rechtfertigt,⁴⁰ hat das *BVerwG* offengelassen.⁴¹

b) Übertragbarkeit auf das Studierendenparlament

Anders als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften unterfallen funktionale Selbstverwaltungskörperschaften⁴² nicht unmittelbar der Homogenitätsklausel des Art. 28 I 2 GG.⁴³ Diese hat das *BVerwG* aber zur Anknüpfung für das Repräsentationsprinzip gemacht. Insofern ließe sich bereits fragen, ob sich die Rechtsprechung zur Spiegelbildlichkeit uneingeschränkt übernehmen lässt. Das Hochschulrecht gibt dafür jedenfalls keine Anhaltspunkte. § 54 II HG NRW sieht lediglich vor, dass als ständiger Ausschuss ein Haushaltsausschuss zu bilden ist. Die nähere Ausgestaltung und damit auch die Bestimmung weiterer Ausschüsse, der Ausschussgrößen und des Berechnungsverfahrens fällt hingegen in die Sitzungsgewalt der Studierendenschaft.

Das *OVG Berlin* hat indes in einer das Studierendenparlament betreffenden Entscheidung die Frage, ob ein ungeschriebener Rechtssatz der „Weitergabe der Repräsentation“ besteht, offengelassen, jedoch betont, dass es zumindest gerechtfertigt erscheine, die Anwendung dieses Grundsatzes für die Besetzung eines Ausschusses eines Studierendenparlaments zu „erwägen“.⁴⁴ Im Fall einer Ärztekammer ist das *VG Berlin* davon ausgegangen, dass der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch für funktionale Selbstverwaltungskörperschaften gelte, „da deren demokratische Binnenstruktur gerade dem Ausgehen der Staatsgewalt vom (Verbands-)Volk zu praktischer Wirksamkeit verhelfen soll“.⁴⁵

Pieroth nimmt in seinem Gutachten für den Ältestenrat § 8 I StS zur Grundlage. Danach sind die SP-Mitglieder „Vertreterinnen der gesamten Studierendenschaft, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich“. Damit sei § 8 I StS dem Art. 38 I 2 GG wortgetreu nachgebildet, mit der Folge, dass sich die Grundsätze, die das *BVerfG* Art. 38 GG entnimmt, auch auf das Studierendenparlament übertragen lassen. Wollte man jedoch wie *Pieroth* den Grundsatz damit unmittelbar § 8 StS entnehmen, dann lässt dies zu der Frage, ob die Ausschussbesetzung nach § 12 StS gegen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verstößt, nicht viel entnehmen. § 8 StS und § 12 StS stehen vielmehr gleichrangig nebeneinander. Dann aber kann sich der aus § 8 StS folgende Grundsatz nicht gegen § 12 StS durchsetzen, sofern überhaupt eine Verletzung der Spiegelbildlichkeit vorliegt. Daher erscheint es wohl zweckdienlicher, den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch im Fall von funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften unmittelbar aus der Verfassung abzuleiten. Insofern ist in Anlehnung an das *VG Berlin* die Rückanbindung an das Demokratieprinzip wohl nicht ausgeschlossen.⁴⁶

3. Verletzung durch § 12 StS

36 *BayVGH NVwZ-RR* 2001, 779 (780); *OVG Bautzen*, Urt. v. 4.2.2014 – 4 A 858/11, juris (Rn. 23); *VG Köln*, Urt. v. 2.2.2011 – 4 K 915/10, juris (Rn. 58 ff.).

37 *BVerwG NVwZ-RR* 1993, 209; *NVwZ-RR* 1994, 109; vgl. auch *BayVGH NVwZ-RR* 2004, 602 (603).

38 *BayVGH NVwZ-RR* 1993, 267 (269).

39 Vgl. *BVerwG NVwZ-RR* 1994, 109; *OVG Lüneburg NVwZ-RR* 1999, 189; (190); *OVG Schleswig*, Urt. v. 15.3.2006 – 2 LB 48/05, juris (Rn. 53); *BayVGH* Beschl. v. 12.9.2006 – 4 ZB 06.535, juris (Rn. 10); *OVG Bautzen SächsVBl.* 2010, 290 (292); *OVG Koblenz KommJur* 2013, 292.

40 So *OVG Lüneburg NVwZ-RR* 2009, 298 (300).

41 *BVerwG NVwZ* 2010, 834 (836).

42 Zur Studierendenschaft als öffentlich-rechtlicher Zwangsverband bereits *Penz*, BRJ 2013, 124 (126 f.).

43 Vgl. *BVerfGE* 107, 59 (86 ff.).

44 *OVG Berlin NVwZ-RR* 2002, 841; aufgrund der bereits fehlenden Antragsbefugnis musste die Frage nicht abschließend beantwortet werden.

45 *VG Berlin*, LKV 2011, 183 (185); ebenso für eine kassenärztliche Vereinigung *SG Münster*, Urt. v. 9.12.2013 – S 2 KA 5/11, juris (Rn. 41 f.).

46 Siehe insofern auch die Ausführungen zu den demokratischen Legitimationsanforderungen des Art. 20 II GG bei Studierendenschaften bei *F. von Mutius*, Studierendenschaften als „Gliederkörperschaften“ von Hochschulen, in: Erichsen u.a., *Lebensraum Hochschule*, FS für A. von Mutius, 2012, S. 311 (333 ff.).

Ist damit der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch bei der Bildung von Ausschüssen des Studierendenparlaments zu beachten, so treten doch unweigerlich Besonderheiten auf. Während die Größe – mit Ausnahme des Vermittlungsausschusses und des Gemeinsamen Ausschusses – und das Berechnungsverfahren zur Besetzung von Ausschüssen des Bundestages und kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften⁴⁷ nicht vorbestimmt sind, wurde dem Studierendenparlament durch § 12 StS eine dahingehende Geschäftsordnungsautonomie verwehrt. Auch ist in § 12 III StS vorgegeben, dass mit Ausnahme des Wahlausschusses die Ausschüsse auf der konstituierenden Sitzung gewählt werden. Demgegenüber werden die Ausschussmitglieder im Bundestag von den Fraktionen benannt (§ 57 II 1 GOBT), in der Regel nachdem die Regierungskoalition feststeht. Dann kann es aber grundsätzlich nur darum gehen, ob die Größe und das Berechnungsverfahren überhaupt wirksam in der Satzung geregelt werden konnten oder ob die Ausschüsse generell zu klein bemessen sind.

a) Regelungskompetenz des Satzungsgebers

Zwar lässt sich anführen, dass die Einrichtung von Hilfsorganen im Regelfall wohl eine Frage der Organautonomie darstellt. Insofern begnügt sich das formelle Recht zumeist mit dem Hinweis, dass Ausschüsse eingesetzt werden können. Alles Weitere wird dem Organ überlassen, das sich zur Unterstützung Ausschüssen bedient. Daraus lässt sich aber kein Rechtssatz ableiten, dass der Gesetz- bzw. Satzungsgeber gehindert wäre, die nähere Ausgestaltung selbst zu regeln und nicht der Geschäftsordnungsautonomie eines Organs zu überlassen.⁴⁸ So wie die Studierendenschaft ihre Satzungsautonomie nur soweit ausüben kann, wie sie vom Landesgesetzgeber eingeräumt wurde, kann die Geschäftsordnungsautonomie nur soweit reichen, wie es der Satzungsgeber vorgesehen hat. Im Fall der Ausschüsse des Studierendenparlaments hat der Satzungsgeber die Geschäftsordnungsautonomie des Studierendenparlaments dahingehend eingeschränkt, dass zwingende Ausschüsse vorgesehen sind⁴⁹ und wie groß diese sein sollen⁵⁰. Mit der Festlegung der Größe hat der Satzungsgeber insoweit auch zu erkennen gegeben, wie die Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse am ehesten gewährleistet werden kann. Diese Entscheidung hat er dem Organ insofern abgenommen. Gem. § 12 I, III StS verbleibt dem Studierendenparlament lediglich eine Geschäftsordnungsautonomie, soweit es zusätzliche Ausschüsse einrichten kann. Bei der Festlegung der Größe ist es aber auf Ausschüsse mit drei, fünf, sieben oder neun Sitzen beschränkt. Dahinter liegt wohl der Gedanke, dass Stimmgleichheit in den Ausschüssen vermieden werden soll.

b) Mangelnde Ausgestaltung?

Es ist erst einmal richtig, dass repräsentative Spiegelbildlichkeit und parlamentarische Mehrheit keine „antagonistischen Verfassungsprinzipien“ darstellen.⁵¹ Wird ein Ausschuss dem Plenum spiegelbildlich nachgebildet, dann manifestieren sich auch die Mehrheitsverhältnisse in einem entsprechenden Spiegel. Ein vollständiges Spiegelbild kann indes nur bei gleicher Größe des Plenums erreicht werden, was den Sinn von Ausschüssen erübrigen würde. Insofern kann nicht lapidar darauf abgestellt werden, dass bei einer Verzerrung des Spiegelbilds bzw. einer unvollkommenen Wiedergabe die Größe des entsprechenden Ausschusses verändert werden müsste.⁵² In erster Linie ist für die Größe von Ausschüssen ihre Arbeitsfähigkeit von Bedeutung. Es gilt daher ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum.⁵³ Aufgrund dessen steht es grundsätzlich auch außer Streit, wenn eine im Plenum vertretene Fraktion aufgrund ihrer Größe und der Größe des Ausschusses nicht in diesem widergespiegelt wird.⁵⁴ Die Grenze wurde – wie bereits gezeigt – dort gezogen, wo auch ansehnlich große Gruppen aufgrund der Ausschussgröße nicht mehr vertreten sind. Im Fall von kommunalen Vertretungsorganen ist die Rechtsprechung jedoch davon

47 Vgl. nur § 58 I 1 GO NRW; § 62 I HGO. Demgegenüber legen § 71 II NKomVG und § 46 I GO LSA zumindest das Berechnungsverfahren fest. In § 44 II 2 GO RLP ist die Möglichkeit vorgesehen, dass die Gemeinde die Anzahl der Ausschüsse und ihre Größe auch in der Hauptsatzung regeln kann.

48 Vgl. zur Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages *Klein*, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 40 Rn. 72 ff.

49 Vgl. insofern auch die zwingenden Ausschüsse des Bundestages gem. Art. 45 S. 1, 45a I und 45c I GG.

50 Insofern entspringt die Größe des Vermittlungsausschusses auch nicht seiner Geschäftsordnungsautonomie, sondern wurde vielmehr von Bundestag und Bundesrat festgelegt.

51 *Kersten*, in: Maunz/ Klein, GG, Art. 77 Rn. 41.

52 In diesem Sinne aber *Kersten*, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 77 Rn. 41.

53 *OVG Koblenz* KommJur 2013, 292; *VG Gießen* LKRZ 2008, 68 (68 f.).

54 Siehe bereits Fn. 37.

ausgegangen, dass eine Fraktion, die 10 Prozent des Plenums ausmacht, noch keine ansehnlich große Gruppe darstellt.⁵⁵ Dies hat im Fall des Studierendenparlaments insofern keine Bedeutung, da die viertstärkste Fraktion bei einem Wahlergebnis von ca. 10 Prozent auch in den fraglichen 5er-Ausschüssen vertreten ist. Das *OVG Bautzen* sah indessen den Grundsatz der Spiegelbildlichkeit verletzt, wenn es durch eine zu geringe Ausschussgröße und die Wahl des Berechnungsverfahrens (*d'Hondt*) zu einer Über- bzw. Unterrepräsentation kommt, sodass das politische Meinungs- und Kräftespektrum nicht ausreichend wiedergegeben wird.⁵⁶ Allerdings entnimmt das *OVG Bautzen* diesen Schluss unter anderem der Tatsache, dass die kleineren Gruppen, obwohl sie zusammen betrachtet über 16 Prozent der Mandate im Plenum stellen, in den Ausschüssen nicht vertreten sind und damit auch der Wählerwille nicht abgebildet werde. Dabei handelt es sich aber vielmehr um einen Trugschluss. Das Stärkeverhältnis einer Fraktion kann nur isoliert, nicht aber in Zusammenschau mit anderen Fraktionen betrachtet werden.⁵⁷ Aus diesem Grund widersprechen auch Zählgemeinschaften dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit.⁵⁸ Darin liegt auch der Denkfehler der beiden im Studierendenparlament vertretenen Fraktionen, wenn sie der Ansicht sind, dass ihre im Plenum vorhandene Mehrheit nicht wiedergegeben werde. Dafür kann letztlich auch nicht das Mehrheitsprinzip herangezogen werden, da die beiden Gruppen schon gar keine Koalition gebildet haben und keine Fraktion für sich betrachtet über eine Mehrheit verfügt,⁵⁹ zumal die Vorbereitungen der Ausschüsse des Studierendenparlaments ohnehin nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Richtig ist allerdings, dass im Studierendenparlament insbesondere die viertstärkste Fraktion in den Ausschüssen deutlich überrepräsentiert ist und sich somit der Erfolgswert der Stimmen unterscheidet. Dies ist aber Folge, des nicht zu beanstandenden Zählverfahrens nach *Sainte-Laguë/Schepers* und der Tatsache geschuldet, dass Sitze nicht teilbar sind. Auch ein Wechsel des Zählverfahrens könnte die eintretende Erfolgswertungleichheit nicht verhindern. Es wird immer Fälle geben, in denen einzelne Fraktionen niemals in den Ausschüssen abgebildet werden, so wie es Fälle gibt, in denen einzelne Fraktion in den Ausschüssen stärker über- oder unterrepräsentiert sind als andere. Die Rechtsprechung hat bislang nur festgestellt, dass Ausschüsse in der Größe von 18 bis 25 Prozent des Plenums jedenfalls nicht zu klein sind.⁶⁰ Daraus lässt sich nicht der Umkehrschluss ziehen, sie müssten mindestens so groß sein, zumal unklar bleibt, woraus dies hergeleitet werden sollte.⁶¹ Nimmt man hingegen zum Vergleich die Ausschüsse des Bundestages, dann ist der 5er-Ausschuss des Studierendenparlaments (ca. 12 %) in Relation größer als der größte Bundestagsausschuss mit 46 Mitgliedern (ca. 7 %).⁶² Beachtet man zudem, dass die studentische Selbstverwaltung ohnehin schon an einem mangelnden Engagement leidet, würde sich eine Vergrößerung der Ausschüsse kontraproduktiv auswirken. Auch darf man sicherlich nicht die qualitativen Unterschiede zwischen der Ausschussarbeit im Bundestag und der im Studierendenparlament außer Acht lassen. Während im Bundestag die überwiegende Arbeit in den Ausschüssen statt im Plenum stattfindet, verhält es sich im Studierendenparlament genau andersherum. Darüber hinaus werden in den Ausschüssen des SP die Entscheidungen des Plenums keineswegs vorweggenommen.⁶³ Insofern ist es zwar nicht belanglos, wenn die Mehrheitsverhältnisse im Plenum in den Ausschüssen nicht hinreichend abgebildet werden; dies ist aber im Fall des Studierendenparlaments nur von geringer Bedeutung. Soweit in § 46 GO-SP dem Studi-Ticket-Ausschuss und dem Ausschuss für den studentischen Hilfsfonds Entscheidungsbefugnisse übertragen wurden,⁶⁴ ähneln diese Ausschüsse doch eher Verwaltungsorganen als klassischen Hilfsorganen des Plenums. Auf politische Mehrheitsverhältnisse kommt es in diesen Ausschüssen jedenfalls nicht an. Darüber hinaus besteht mit § 12 VII StS eine Besonderheit, als dass auch die Fachschaftenkonferenz (§ 31 StS) jeweils ein ordentliches

55 *BayVGH NVwZ-RR* 1993, 267 (268 f.).

56 *OVG Bautzen SächsVBl.* 2010, 290 (291 f.).

57 *Stein, NVwZ* 2003, 557 (561); so auch *VG Köln*, Beschl. v. 26.2.2014 – 6 L 370/14, juris (Rn. 16).

58 *BVerwGE* 119, 305 (306 ff.); *NVwZ* 2010, 834 (835 ff.).

59 Vgl. *OVG Lüneburg NVwZ-RR* 2006, 55 (58).

60 Siehe bereits Fn. 39.

61 Sonst wären sowohl 5er-Ausschüsse (ca. 12 %) als auch 7er-Ausschüsse (ca. 16 %) zu klein.

62 Darauf hat auch *Pieroth* in seinem Gutachten abgestellt. Zum Vergleich: der kleinste BT-Ausschuss entspricht gerade einmal 2 % der Plenumsgröße.

63 So fand z.B. der vom Satzungs- und Geschäftsordnungsausschuss eingebrachte Vorschlag zur Änderung der Satzung zunächst nicht die erforderliche Mehrheit und wurde noch im Plenum geändert; vgl. Prot. der 8. Sitzung des 33. SP v. 14.7.2011, S. 7 ff.

64 Diese Ausschüsse entscheiden über die Erstattung von Studi-Tickets und die Vergabe von Krediten für in Not geratene Studierende. Es ließe sich die Frage stellen, ob das SP überhaupt kraft Geschäftsordnungsautonomie Entscheidungsbefugnisse delegieren kann. In der Satzung sind beschließende Ausschüsse nicht ausdrücklich vorgesehen.

Ausschussmitglied bestimmen kann. Eine mangelhafte Ausgestaltung der Satzung liegt daher nicht vor. Die Ungenauigkeiten, die mit der satzungskonformen Besetzung der Ausschüsse auftreten, sind vielmehr im Interesse effektiver Ausschussarbeit hinzunehmen und bedürfen keiner Korrektur im Einzelfall.⁶⁵

III. Verwerfungskompetenz

Eine ganz andere davon zu beurteilende Frage ist indessen, ob das Studierendenparlament tatsächlich – wie von den Antragsstellerinnen vorgetragen – § 12 II StS im Fall einer Unvereinbarkeit der Ausschussbesetzung mit dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit hätte verwerfen dürfen. Das *VG Köln* ist insofern deutlich, wenn es ausführt, die „reklamierte 'behördliche Normverwerfungsbefugnis' des Organs entbehrt einer normativen Grundlage“⁶⁶. Auch wenn dem im Ergebnis zuzustimmen ist, bleibt das *VG Köln* eine weitergehende Begründung schuldig. Denn jedenfalls die Frage, ob es eine „behördliche Normverwerfungsbefugnis“ gibt, ist keineswegs unumstritten. Legt man zugrunde, dass die Studierendenschaft eine funktionale Selbstverwaltungskörperschaft und das Studierendenparlament damit Teil der Exekutive ist, erscheint ein dahingehender Gedanke zumindest nicht vollends ausgeschlossen. Dabei kann hier jedoch nicht ausführlich auf den kontrovers geführten Streit zur Nichtanwendungs- und Verwerfungskompetenz der Exekutive eingegangen werden.⁶⁷ Im Bereich von untergesetzlichen Rechtsnormen ist dieser Streit insbesondere im Zusammenhang von Bebauungsplänen von Belang.⁶⁸ Sowohl Befürworter/-innen als auch Kritiker/-innen einer inzidenten Normverwerfungskompetenz führen zur Begründung die Gesetzesbindung der „vollziehenden Gewalt“⁶⁹ gem. Art. 20 III GG an. Einerseits wird angeführt, eine untergesetzliche Norm, die gegen höherrangiges Recht verstößt, sei nichtig (sog. Nichtigkeitsdogma)⁷⁰ und damit kein Recht. Folglich dürfe die Verwaltung diese Norm nicht anwenden. Da untergesetzliche Normen nicht der Normenkontrolle gem. Art. 100 I GG unterliegen, bestehe keine ausschließliche Verwerfungskompetenz des *BVerfG*. Dies gelte jedenfalls, wenn die Rechtslage als hinreichend geklärt anzusehen ist.⁷¹ Die wohl überwiegende Ansicht in Rechtsprechung und Schrifttum lehnt eine Normverwerfungskompetenz der Exekutive auch im Fall von untergesetzlichen Rechtsnormen ab.⁷² Zwar steht der Verwaltung eine Prüfungskompetenz zu. Daraus folgt aber nicht die Befugnis, eine Norm bei Erkennung ihrer Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht auch verwerfen zu dürfen. Die normunterworfenen Verwaltung hat grundsätzlich aus Gründen der Rechtssicherheit und der administrativen Kompetenzverteilung auch solche Normen untergesetzlichen Rechts anzuwenden, die sie für unvereinbar mit höherrangigem Recht hält, oder das Verfahren bis zu einer Entscheidung des Normgebers auszusetzen. Auch wenn eine Entscheidung des *BVerwG* zur inzidenten Normverwerfung noch aussteht, hat es jedenfalls entschieden, dass die Ungültigkeit eines Bebauungsplans nicht durch deklaratorischen Beschluss der Gemeinde festgestellt werden kann. Der normsetzenden Stelle müsse die Möglichkeit gegeben werden, selbst die Rechtswidrigkeit in einem förmlichen Normaufhebungsverfahren zu beseitigen.⁷³ Selbst wenn also das Studierendenparlament eine Unvereinbarkeit der Satzung mit höherrangigem Recht erkannt hat, ist es nicht gleichermaßen befugt, die Satzung in diesem Punkt auch zu verwerfen. Vielmehr hätte die Satzung in diesem Fall in einem dafür vorgesehenen Verfahren geändert werden müssen. Dies hätte dann aber eine Änderung der Satzung bedeutet, die nicht nur eine Zweidrittelmehrheit (§ 50 II StS) gebraucht, sondern auch die Genehmigung des Rektorats (§ 53 IV HG NRW) bedurft hätte. Mit dem Beschluss des Studierendenparlamentes wurde diese Kompetenzordnung hingegen missachtet. Wenn der Ältestenrat in seinem Beschluss ausführt, dass dem

65 Vgl. auch *BVerwG NVwZ-RR* 1988, 41; *BayVGH NVwZ-RR* 1993, 267 (268); Beschl. v. 12.9.2006 – 4 ZB 06.535, juris (Rn. 8 ff.); a.A. wohl *OVG Bautzen SächsVBl.* 2010, 290 (291 f.).

66 *VG Köln*, Beschl. v. 26.2.2014 – 6 L 370/14, juris (Rn. 12).

67 Ausführlich *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998; zusammenfassend *Gril*, JuS 2000, 1080.

68 Vgl. *Engel*, NVwZ 2000, 1258; *Schröer*, NZBau 2007, 630; *Kalb/ Külpmann*, in: Ernst/ Zinkhahn/ Bielenberg/ Krautzberger, BauGB [111. Erg.-Lfg. 2013], § 10 Rn. 381 ff.

69 Verstanden als alles, was nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist; *Herzog/Grzeszick*, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 20 Rn. 71.

70 Vgl. aber *Herzog/Grzeszick*, in: Maunz/ Dürig, GG, Art. 20 Rn. 45 ff., 143 f.

71 Vgl. *VGH Kassel NVwZ* 1990, 885; *NVwZ-RR* 1994, 691; *OVG Lüneburg NVwZ* 2000, 1061 (1062).

72 *BGH NVwZ* 2013, 167 (168); *NVwZ* 2004, 1143 (1144); *OVG Koblenz NVwZ-RR* 2013, 747 (748); *OVG Saarlouis NVwZ* 1990, 172; *NVwZ* 1993, 396; *BayVGH BayVBl.* 1982, 654; *Wehr*, (Fn. 67), S. 87 ff.; *Wolff/ Bachof/ Stober/ Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 12. Aufl., 2007, § 28 Rn. 24; *Ossenbühl*, in: Isensee/ Kirchhof, HdbStR V, 3. Aufl., 2007, § 101 Rn. 10; *Pietzcker*, JuS 1979, 710 (711); vgl. auch *Gärditz*, in: Friauf/ Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 (6. Teil) Rn. 114 f. [31. Erg.-Lfg. 2011].

73 *BVerwGE* 75, 142 (144 ff.); 112, 373 (381 f.); vgl. auch *OVG Münster NVwZ* 1982, 636.

Studierendenparlament eine Normverwerfungskompetenz jedenfalls dann nicht zusteht, solange die Rechtswidrigkeit nicht offensichtlich ist, knüpft er damit wohl an die Rechtsprechung des *OVG Münster* an, das ebenfalls auf diese Überlegung abstellt.⁷⁴ Es wäre auch mit Blick auf den im Demokratieprinzip verankerten Minderheitenschutz hochproblematisch, wenn eine einfache Mehrheit über die Geltung satzungsrechtlicher Regelungen beschließen könnte, wo doch das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit für Satzungsänderungen gerade diesen Schutz gewähren soll.

IV. Fazit

Sicherlich gewährleistet § 12 StS nicht die vollkommene Wiedergabe der Kräfteverhältnisse des Plenums in den Ausschüssen. Dies ist jedoch Folge eines jeden Zählverfahrens. Insofern konnte nicht festgestellt werden, dass ein verfassungswidriger Zustand vorliegt. Sicherlich könnte dieser Fall Anlass bieten, die Regelung zu überdenken und die Bildung von Ausschüssen der Geschäftsordnungsautonomie des Studierendenparlaments zu überlassen. Dies ist aber in erster Linie eine politische, keine rechtliche Frage. Die beiden Fraktionen, die hier auf Kosten der Studierendenschaft ihren Machtanspruch durchsetzen wollten, sollten sich daher fragen, ob nicht gerade diese Selbstbeschäftigung einer der Gründe ist, warum so wenige Studierende ihr Stimmrecht wahrnehmen. Wenn studentische Funktionsträger/-innen lieber Gerichte bemühen, anstatt politische Arbeit im Sinne der Studierenden zu leisten, dann darf es nicht verwundern, dass die Tätigkeit der studentischen Selbstverwaltung nicht ernst genommen und sich die Wahlbeteiligung auch in den kommenden Jahren wohl nicht erhöhen wird. Anstatt also der Frage nach der Legitimation einzelner Ausschüsse nachzugehen, dürfte die Frage nach der Legitimation des Gesamtorgans Studierendenparlament von weitaus gewichtigerer Bedeutung sein. Aber dies wird offenbar zu gerne übersehen, wenn es um den eigenen Machterhaltungstrieb geht. Insofern wird auch den Kritikern im juristischen Schrifttum⁷⁵ Vorschub geleistet.

74 Vgl. *OVG Münster* NuR 2006, 191 (193); Urt. v. 18.10.2007 – 20 A 2474/06, juris (Rn. 48).

75 Siehe nur *Gieseke*, Die verfaßte Studentenschaft, 2001.