

VII. Studierendenschaften der Hochschulen des Landes (Kapitel 07 69)

Die Hochschulen bzw. die Studierenden sollten selbständig entscheiden können, ob sie für ihre Interessenvertretung Studierendenschaften bilden.

Ministerium und Hochschulleitungen haben ihre Zusagen zur Unterstützung der Studierendenschaften bisher kaum erfüllt. Die jährlichen Beitragseinnahmen von Studierenden von rund 650.000 EUR werden nach wie vor durch die Studierendenschaften der Hochschulen überwiegend nicht wirtschaftlich und nicht immer für Aufgaben nach dem Hochschulgesetz eingesetzt.

VII.1 Die immatrikulierten Studierenden einer Hochschule des Landes bilden die Studierendenschaft nach § 79 Abs. 1 S. 1 des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG).⁷⁴ Jeder der rund 48.000 Studierenden an den Hochschulen des Landes ist Pflichtmitglied in einer dieser Teilkörperschaften der jeweiligen Hochschule (sog. verfasste Studierendenschaft).

Die Studierendenschaft vertritt die Gesamtheit der Studierenden und nimmt ihre hochschulpolitischen, fachlichen, sozialen und kulturellen Belange wahr. Sie fördert die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein der Studierenden, den freiwilligen Studierendensport, die Integration ausländischer Studierender sowie überregionale und internationale Studierendenbeziehungen.⁷⁵

Hierzu wählt jede Studierendenschaft ihre ausführenden Organe und erhebt Pflichtbeiträge von bis zu rund 10 EUR pro Semester von den Studierenden.⁷⁶ Im Studienjahr 2016/2017 standen den Studierendenschaften Einnahmen aus Pflichtbeiträgen von insgesamt rund 650.000 EUR zur Verfügung.

⁷⁴ Thüringer Hochschulgesetz (ThürHG) vom 10. Mai 2018 (GVBl. 5/2018, S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 128 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GVBl. 14/2018, S. 731, 794). Aufgrund der zwingend vorgeschriebenen Bildung handelt es sich um „verfasste“ Studierendenschaften.

⁷⁵ Vgl. die abschließende Aufgabenaufzählung in § 80 Abs. 1 ThürHG.

⁷⁶ Vgl. § 80 Abs. 2 und § 81 Abs. 1 S. 1 ThürHG.

Die Studierendenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen⁷⁷ selbst und untersteht als rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschule⁷⁸ der Rechtsaufsicht des Präsidenten der Hochschule.

Die aus den Studierendenschaften der Hochschulen gebildete Konferenz der Studierendenschaften (KTS) vertritt die Belange der Studierenden gegenüber dem Ministerium. Sie erhält Gelegenheit zur Stellungnahme zu Regelungen, die die Studierenden betreffen.⁷⁹

Der Rechnungshof hat 2019 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften querschnittsmäßig bei neun Hochschulen des Landes – mit Ausnahme der Dualen Hochschule Gera Eisenach (DHGE)⁸⁰ – geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2018.

Zuvor hatte der Rechnungshof die Studierendenschaften bereits 1998 und 2010 geprüft.⁸¹ Mit der aktuellen Prüfung sollte auch die Umsetzung der Zusagen des Ministeriums zur Unterstützung der Studierendenschaften untersucht werden.

Der Rechnungshof hat erneut feststellen müssen, dass seine Forderungen und Empfehlungen weitestgehend nicht umgesetzt wurden. Ergriffene Maßnahmen und Regelungen haben zu keiner verbesserten und verantwortungsvolleren Aufgabenerledigung durch die Studierendenschaften geführt. Im Gegenteil: Neben den bereits in der Vergangenheit benannten und sich wiederholenden Mängeln hat der Rechnungshof folgende, zusätzliche und zum Teil deutlich gravierendere haushalts- und aufsichtsrechtliche Verstöße und Pflichtverletzungen der Studierendenschaften festgestellt:

Aufgabenerledigung und Mittelverwendung

- Studierendenschaften und KTS haben Beiträge der Studierenden für Maßnahmen verwendet, die außerhalb ihrer gesetzlich übertragenen

⁷⁷ ThürHG, Thüringer Verordnung über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studierendenschaften an den Hochschulen des Landes (ThürStudFVO) vom 19. Oktober 2004 (GVBl. S. 874), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. August 2018 (GVBl. S. 372), Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) vom 19. September 2000 (GVBl. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2000 (GVBl. S. 684).

⁷⁸ Vgl. § 79 Abs. 1 Satz 2 ThürHG.

⁷⁹ Vgl. § 82 S. 1 ThürHG.

⁸⁰ An der DHGE wurde bisher entgegen § 79 Abs. 1 S. 1 ThürHG keine verfasste Studierendenschaft gebildet.

⁸¹ Vgl. Bemerkungen 1999, Tn. 134-137, S. 144-147 und Jahresbericht 2012 des Thüringer Rechnungshofs, Teil B – Bemerkungen zu Einzelplan 04, Tn. XIV, S. 160-165.

Aufgaben lagen. Ihr hochschulpolitisches Mandat überschreitend wurden z. B. Projekte und Veranstaltungen finanziert, die nur einem bestimmten politischen Spektrum zuzuordnen⁸² und in Einzelfällen im Thüringer Verfassungsschutzbericht⁸³ benannt sind.

- Beiträge wurden unnötig und teilweise unwirtschaftlich für Aufgaben eingesetzt, die bereits durch das Studierendenwerk Thüringen (STW) wahrgenommen werden (Betrieb von Verpflegungseinrichtungen, Darlehensvergabe).
- Beiträge wurden teilweise unwirtschaftlich eingesetzt, indem z. B. 2019 eine Fachschaftstagung auf Mallorca durchgeführt wurde, 73 % der Beitragseinnahmen einer Studierendenschaft für Vergnügungsveranstaltungen verwendet wurden oder sich die jährlichen Ausgaben von mehreren Studierendenschaften allein für Alkohol auf einen jeweils fünfstelligen Betrag beliefen.
- Beiträge wurden von einer Studierendenschaft überwiegend für externes Verwaltungspersonal und Verwaltungsausgaben eingesetzt, so dass weniger als die Hälfte der Beitragseinnahmen für die gesetzlich übertragenen Aufgaben zur Verfügung standen.

Höhe der Beiträge und Rücklagenbildung

- Die Präsidenten der Hochschulen genehmigten den Studierendenschaften zum Teil unnötige oder unzureichend begründete Beitragserhöhungen.
- Anstatt Beiträge der Studierendenschaften zeitnah zu verwenden, wurden in zunehmendem Maße Rücklagen durch die Studierendenschaften gebildet. Sieben der neun Studierendenschaften überschritten dabei den zulässigen Höchstbetrag⁸⁴ für mögliche Rücklagen erheblich – zum Teil um das Vierfache.

⁸² Z. B. Filmvorführungen zum G20-Gipfel mit anschließender Diskussion unter Führung der linksradikalen Basisgruppe PEKARI, die jährlich an der FSU Jena stattfindenden „Alternativen Orientierungstage Jena“ unter Beteiligung von Gruppierungen mit Bezug zum Thüringer linksextremistischen Spektrum (bspw. Black Kitchen und Infoladen Jena), Finanzierung der Druckkosten des Wahlkreisbüros RedRoXX der Partei Die Linke für das „Frauen*kampftagsbündnis Thüringen“ und Finanzierung der Materialien für ein Transparent für eine AfD-Gegendemo. Die KTS finanzierte etwa die „Tagung umkämpfte Objektivitäten“ bzw. den „Feministischer Kongress Thüringen“.

⁸³ Vgl. Verfassungsschutzbericht Freistaat Thüringen 2016, S. 126, Fußnote 52. Danach ist PEKARI eine „linke Basisgruppe“ in Jena, die „Nachwuchs für die radikale Linke in Jena“ rekrutiert.

⁸⁴ Die Summe der insgesamt zu bildenden Rücklagen durfte 20 % und ab 2018 30 % der jährlichen Beiträge der Studierenden nicht überschreiten (§ 8 ThürStu-dFVO a. F. und n. F.).

Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Die Haushaltspläne wurden von den Studierendenschaften durchgängig⁸⁵ verspätet vorgelegt und genehmigt – bei zwei Studierendenschaften erst mehrere Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres.
- Bis zur Genehmigung der Haushaltspläne geltende Haushaltsbeschränkungen wurden von einigen Studierendenschaften weitestgehend ignoriert.
- Die Jahresabschlüsse wurden – teilweise um bis zu zwölf Monate – verspätet vorgelegt und verzögert durch die Präsidenten der Hochschulen genehmigt.
- Mit dem Inventar und der diesbezüglichen Nachweisführung gingen die Studierendenschaften teilweise sehr nachlässig um. Unnötige Mehrfachanschaffungen und Verluste von Inventar waren die Folge.
- Alle Studierendenschaften missachteten Regelungen zum Zahlungsverkehr, zur Buchführung und zum Vergaberecht.

Rechtsaufsicht und Prüfungen der Studierendenschaften

- Die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaften übten nicht alle Präsidenten im erforderlichen Maße aus. So wird derzeit in einem Fall⁸⁶ gegen einen verantwortlichen Studierenden strafrechtlich ermittelt.
- Gesetzlich verpflichtende Prüfungen wurden durch die Präsidenten teilweise gar nicht oder zumindest nur nachlässig durchgeführt.
- Gravierenden Mängeln und offensichtlichen Pflichtverletzungen wurde zum Teil nicht nachgegangen.
- Auch dem Ministerium waren Pflichtverletzungen der Studierendenschaften und der Hochschulen bekannt. Trotzdem kam es seiner Rechtsaufsicht nicht nach und unterließ es, darauf hinzuwirken, dass das Hochschulrecht beachtet wurde.

Wenn Beiträge verpflichtend durch die Studierendenschaften erhoben werden, muss deren ordnungsgemäße, wirtschaftliche und vor allem aufgabengerechte Verwendung sichergestellt werden.

Dies konnte der Rechnungshof auch bei seiner aktuellen Prüfung bei keiner Studierendenschaft feststellen.

⁸⁵ Bis auf eine Ausnahme.

⁸⁶ Daneben gibt es in zwei weiteren Fällen straf- und steuerrechtliche Ermittlungen gegen verantwortliche Studierende. Diese beruhen jedoch nicht auf rechtsaufsichtlichen Verstößen.

Der Rechnungshof hat deshalb seine bereits im Jahresbericht 2012 unterbreitete Empfehlung bekräftigt, die Bildung von verfassten Studierendenschaften und die damit einhergehende Pflichtmitgliedschaft von Studierenden an den Hochschulen des Landes in Studierendenschaften hochschulrechtlich nicht mehr vorzusehen.

- VII.2 Das Ministerium hat den o. g. Feststellungen des Rechnungshofs zu haushalts- und aufsichtsrechtlichen Verstößen und Pflichtverletzungen der Studierendenschaften im Kern nicht widersprochen. Zudem sagte es erneut zu, die Forderungen und Empfehlungen hierzu umsetzen zu wollen.

Die sog. „Vergnügungsveranstaltungen“, z. B. Erstsemesterveranstaltungen, seien keine „Spaßveranstaltungen“. Sie bezweckten die Vernetzung und Integration der Studierenden sowie die Vorstellung der Gremien und dienten damit der Aufgabenerfüllung der Studierendenschaften durch Wahrnehmung kultureller und sozialer Belange der Studierenden. Die Ausgaben für alkoholische Getränke als Begleitumstand der Veranstaltung seien weitgehend durch Einnahmen refinanziert worden.

Den Vorschlag des Rechnungshofs, die hochschulrechtliche Verpflichtung zur Bildung von Studierendenschaften zu überprüfen und anzupassen, hat das Ministerium hingegen nicht geteilt. Die verfassten Studierendenschaften würden zum sozialen und kulturellen Leben sowie zur Integration internationaler Studierender an einer Hochschule beitragen. Sie seien auch weiterhin notwendig, um die Interessen der Studierenden gegenüber der Hochschule eigenständig und unabhängig zu vertreten.

- VII.3 Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sowohl Ministerium als auch Hochschulen erneut Maßnahmen ankündigen, um die Studierendenschaften für ihre rechtmäßige Aufgabenerledigung zu ertüchtigen. Vergleichbare Zusagen wurden aber schon zu den vorausgegangenen Prüfungen gegeben. Spürbare Auswirkungen durch neu geschaffene Regelungen oder eingeleitete Maßnahmen sind nach nunmehr mittlerweile zwei Jahrzehnten dennoch nicht feststellbar. Die Verstöße zeigen vielmehr, dass die kontinuierliche und ordnungsgemäße Aufgabenerledigung durch die Studierendenschaften nicht gewährleistet werden kann. Diese sind offensichtlich überfordert.

Die Einschätzung des Ministeriums zu Vergnügungsveranstaltungen und den Ausgaben für alkoholische Getränke teilt der Rechnungshof nicht. Die

Vernetzung und Integration der Studierenden geschieht während der Studieneinführungstage, bei denen sich u. a. die Gremien vorstellen. Eine Refinanzierung von Ausgaben für alkoholische Getränke war bei den meisten derartigen Veranstaltungen nicht feststellbar.

Grundsätzlicher Auffassungsunterschied besteht deshalb nach wie vor in der Frage zur verpflichtenden Bildung von verfassten Studierendenschaften. Die vom Ministerium vorgetragene Argumente überzeugen den Rechnungshof nicht. Sie lassen zum einen das anhaltend hohe Maß an Unsicherheit bei der Anwendung der rechtlichen Regelungen durch die Verantwortlichen der Studierendenschaften außer Acht. Zum anderen zeigen Erfahrungen sowohl aus Bayern als auch an der DHGE, dass die Interessen und Belange der Studierenden durchaus auch ohne eine verfasste Studierendenschaft wahrgenommen werden können.

Studierende und Hochschulen sollten deshalb selbstbestimmt und nach eigenem Ermessen über die Bildung von Studierendenvertretungen entscheiden können.