

Stellungnahme der Landesastenkonzferenz (LAK) zur 17. BerlHG Novelle: Gegen die Wiedereinführung des Ordnungsrechts!

1. Gesetzesvorschlag als Einfallstor für Gesinnungsordnungsrecht

Das Ordnungsrecht in seiner bisherigen Form entstand im Kontext der 68er-Bewegung mit dem Ziel, die studentische Politisierung der Hochschulen und Protest an selbigen gezielt unterbinden zu können. Es ist in diesem Entstehungskontext als fundamental politisches Mittel zu interpretieren, das den "geordneten und störungsfreien Betriebsablauf an den Hochschulen" sichern soll und sich entsprechend einer politisierten und demokratischen Universität entgegenstellt.

Dies wurde bereits in den schon veröffentlichten Stellungnahmen gegen die Wiedereinführung des Ordnungsrechts seitens des RefRats der HU

(<https://www.refrat.de/article/PMOrdnungsrecht.html>), des AStAs der FU

(<https://astafu.de/node/600>) und des AStAs der TU (<https://asta.tu-berlin.de/artikel/stellungnahme-des-asta-tu-berlin-gegen-die-wiedereinfuehrung-von-ordnungsmassnahmen-wie-exmatrikulation-im-hochschulrecht-fuer-einen-konsequenten-kampf-gegen-jeden-antisemitismus/>) verargumentiert. Dort, wie auch bereits in der Gesetzesbegründung zur Abschaffung des § 16 BerlHG im Jahr 2021, wird ebenfalls aufgezeigt, dass das Ordnungsrecht grundlegend ungeeignet ist, um effektiv gegen Diskriminierung vorzugehen.

Die GroKo legt einen Gesetzentwurf vor, der in ihren Augen durch seine "größere Flexibilität" besticht. Faktisch zeigt sich dies in den unangemessen weit gefassten Tatbeständen und darin, dass der Gesetzgeber die Befugnisse zur Ausgestaltung des Ordnungsrechts - insbesondere des Verfahrens - weitgehend an die Satzungsgeber abgibt. Dies öffnet Tür und Tor für ein politisches Gesinnungsordnungsrecht und verkennt grundlegend die Rolle von Hochschulen als öffentliche Diskursräume. Dies verwundert insbesondere im Kontext der vielen gegenteiligen Äußerungen der Wissenschaftssenatorin.

2. Alle Ordnungsmaßnahmen wirken repressiv — Studierende, deren Finanzierung oder Aufenthaltsstatus von der Immatrikulation abhängt sind besonders betroffen

In der Begründung wird hervorgehoben, dass durch die Novellierung "differenzierte Ordnungsmaßnahmen" möglich seien. Dies ist falsch, denn alleine die Androhung ordnungsrechtlicher Maßnahmen wirkt repressiv. Dies wird insbesondere deutlich, wenn die weitreichenden Folgen einer Exmatrikulation in allen Lebensbereichen betrachtet werden. Eine solche Maßnahme bedeutet für viele Studierende, dass die Finanzierung ihres Lebensunterhalts, z.B. durch Bafög und Stipendien, wegfällt. Auch der Verlust eines Wohnheimplatzes und damit des einzigen bezahlbaren Wohnraums in Berlin droht. Für viele Studierende ohne deutsche Staatsbürgerschaft hängt sogar die Aufenthaltserlaubnis und somit ihr Bleiberecht an der Immatrikulation.

Insbesondere arme Studierende und Studierende ohne deutsche Staatsbürgerschaft werden folglich in ihrer Freiheit eingeschränkt, sich politisch zu betätigen. Diese Menschen können sich in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren schwieriger gegen unrechtmäßige

Ordnungsmaßnahmen zur Wehr setzen; effektiver Rechtsschutz hängt u.a. davon ab, ob ein gerichtliches Verfahren finanziert werden kann.

3. Übereilte Gesetze taugen (rechtlich) wenig — Gesetzesentwurf verletzt Verfassungsgrundsätze und macht Universitäten zur Sonderstrafjustiz

Mit dem Entwurf werden bewusste Parallelen zu den Hochschulgesetzen der Länder Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Rheinland-Pfalz gezogen. Dies ist absurd: In diesen Bundesländern sind Hochschulen gesetzlich grundlegend anders organisiert. Sie haben somit ganz andere Selbstverwaltungs- und Teilhaberechte, von einer Wiederherstellung der Autonomie der Universitäten kann also gar nicht die Rede sein.

Im Gegenteil: Wie der Universitätspräsident der FU Günter Ziegler in der Expert*innenanhörung am 04.03.2024 richtigerweise anmerkte, entsteht hier die Problematik einer Sonderstrafjustiz. Eine Exmatrikulation insbesondere, aber auch alle anderen ordnungsrechtlichen Maßnahmen, stellen einen schweren Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Grundgesetz dar. Dem Ordnungsausschuss werden Kompetenzen in die Hände gelegt, die vergleichbar sind mit der einer Strafgerichtskammer: Sie müssen über weitreichende Konsequenzen entscheiden, Grundrechte abwägen und am Ende vergleichbar repressive Maßnahmen durchsetzbar machen. Dabei liegt diese Entscheidungsgewalt nicht nur aus rechtstaatlichen und Gewaltenteilungsgründen bei den Gerichten.

Mit einer ordnungsrechtlichen Maßnahme gegen eine strafbewehrte Tat einer Person wird auch ein weiterer Kerngedanke der deutschen Verfassung berührt: Das Verbot der Doppelbestrafung aus Art. 103 Abs. 3 GG. Durch die zweigleisige Verfolgung, Maßregelung und Verurteilung durch Universität und ordentliche Gerichtsbarkeit wird einer Person damit ein essentielles Justizgrundrecht versagt.

4. Gravierende handwerkliche Mängel — Fehlende Verfahrensvorschriften und ein unbestimmter, ausufernder Gewaltbegriff

Darüber hinaus weist der vorliegende Entwurf erhebliche handwerkliche Mängel auf. Während in der Fassung von 2021 noch klar geregelt war, durch welche Stelle ein Verfahren vor dem Ordnungsausschuss eingeleitet werden kann, ist dies nun völlig unklar. Die Berechtigung zur Einleitung solcher Verfahren, sollte, wenn überhaupt, bei den Akademischen Senaten der Hochschulen liegen.

In § 16 Abs. 1 Nr. 1 wird weiter ein kritikwürdiger, allzu vager Gewaltbegriff verwendet. Der rechtliche Begriff der Gewalt wird zumeist weiter verstanden als das, was im allgemeinen Sprachgebrauch gilt. Das sieht man an der Zweiten-Reihe-Rechtsprechung des BGH, die beispielhaft die Anti-AKW Proteste in Gorleben als strafbare Nötigung klassifiziert. Die Rechtswirkung dürfte somit weit über das Ziel hinausschießen, das SPD und CDU intendiert hatten.

5. Politische Teilhabe von Studierenden und ihren Vertretungen wird angegriffen

Ganz besonders kritikwürdig ist darüber hinaus der § 16 Abs. 1 Nr. 3. Entgegen der Versprechen der Wissenschaftssenatorin und der SPD-Fraktion soll hier eindeutig ein willkürlich einsetzbares politisches Ordnungsrecht eingeführt werden. Im Gegensatz zu den anderen Ziffern des Absatzes 1 fehlt hier die Bedingung der Auswirkung auf den Hochschulbetrieb, weiterhin soll bereits der Versuch einer strafbaren Handlung mit einer Ordnungsmaßnahme belegt werden können. Ob diese Vorwürfe, wegen derer hieraus resultierende Ordnungsmaßnahmen erlassen werden, am Ende tatsächlich strafrechtlich Bestand haben, kann ein Ordnungsausschuss aber gar nicht beurteilen. In einem Rechtsstaat liegt die alleinige Berechtigung für Urteile über Strafbarkeiten bei der Justiz.

§ 16 Abs. 1 Nr. 3 wird sich aufgrund der Unklarheiten nachhaltig negativ auf die politische Teilhabe von Studierenden an den Berliner Hochschulen auswirken. Beispielsweise könnten Statements wie das des RefRats, das im letzten Jahr zur Aufarbeitung eines Falls sexualisierter Gewalt durch einen Dozenten führte, in Zukunft zum Erlass von Ordnungsmaßnahmen führen, da diese Statements als Straftaten nach den §§ 185 ff. StGB gewertet werden könnten. Auch das Aufhängen von Plakaten könnte als Sachbeschädigung gewertet werden, und selbst das wiederholte illegale Herunterladen eines wissenschaftlichen Artikels über das Universitäts-WLAN könnte letzten Endes zur Exmatrikulation führen. Natürlich kann es aber auch sein, dass der Senat mit dieser Novellierung das erklärte Ziel hat, extremistischen Wissenschaftsartikeldieben das Handwerk zu legen.

6. Drastische Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung werden ermöglicht

Klar vorhersehbare Auswirkung des vorgesehenen Gesetzentwurfs sind drastische Grundrechtseingriffe im Kontext des Datenschutzes und des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG). Das Vorgehen nach § 16 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 ist nur möglich, wenn der Ordnungsausschuss Zugriff auf strafrechtliche Verurteilungen der betroffenen Studierenden, Details zu dem jeweiligen Tatgeschehen oder potentiell sogar Ermittlungsakten erhält. Die Berechtigung dazu ergibt sich aus § 1 Nr. 48 StudDatVO, der normiert, dass Hochschulen all diejenigen personenbezogenen und sonstigen Daten erheben können, die zur Durchführung eines Ordnungsverfahrens notwendig sind. Dies betrifft nicht nur die Daten der Studierenden, gegen die ein Ordnungsverfahren läuft, sondern auch die Daten potentieller weiterer involvierter Studierender - bei Gewalttaten also die Betroffenen. In Ermittlungsakten finden sich höchst persönliche Informationen, deren Weitergabe an einen gesetzlich nicht geregelten Kreis von Personen regelmäßig nicht im Sinne des Opferschutzes sein kann.

Dieser weitreichende Informationsanspruch der Hochschulen und das schiere Ausmaß an Überwachung und Kontrolle ist nicht zu begründen. Einen vergleichbaren Anspruch haben die Hochschulen aus gutem Grund nicht einmal gegenüber ihren Mitarbeitenden.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf bleibt dabei völlig unklar, welche Stelle in welchem Ausmaß Zugriff auf derartige Informationen haben soll, wer dies beantragen kann und wie hier ein ordnungsgemäßes Verfahren gewährleistet werden soll.

7. Gesetzgeber zieht sich aus der Verantwortung — Studentische Beteiligung im Verfahren ist unzureichend!

Weiterhin weist der Entwurf deutliche Mängel im Bezug auf die demokratische Beteiligung aller Hochschulmitglieder auf. Anders als noch im bis 2021 geltenden Ordnungsrecht, wird der hier angedachte Ordnungsausschuss nicht mehr viertelparitätisch besetzt sein. Vielmehr eröffnet sich die Möglichkeit eines nahezu ausschließlich professoralen Gremiums, dem im Zweifel lediglich eine einzige studentische Person angehört. Der Gesetzgeber regelt die Verantwortung für die Einrichtung eines solchen Gremiums nicht klar. Dies birgt die Gefahr, dass die satzungsgebenden Gremien der Hochschulen die Notwendigkeit einer angemessenen studentischen Beteiligung verkennen, da sie regelmäßig mit professoraler Mehrheit besetzt sind. Dass andere Statusgruppen die nicht von diesem Ordnungsrecht betroffen sind an dieser Stelle über einen potenziellen Grundrechtseingriff gegenüber Studierenden entscheiden, verfestigt Machtverhältnisse an der Uni.

Ferner bedarf es für derartige Grundrechtseinschränkungen einer klaren gesetzlichen Grundlage, eine solche ist vorliegend nicht gegeben. Ein Verweis auf Konkretisierungen in den jeweiligen Hochschulsatzungen verstößt klar gegen die Wesentlichkeitstheorie, ein Ausfluss des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 1 S. 2 GG, da ganz wesentliche Teile des Ordnungsrechtes eben gerade nicht durch den Gesetzgeber geregelt werden.

Das kreiert auch die Gefahr, dass Regelungen der Hochschulen stark voneinander abweichen und maßgeblich von den politischen Entscheidungen der satzungsgebenden Organe der einzelnen Hochschulen abhängen.

8. Der Entwurf ist an keiner Stelle geeignet, den begründeten Zweck zu erreichen

Der begründete Zweck, die Sicherstellung eines sicheren Raumes für Studierende, frei von Diskriminierung und Gewalt kann durch den vorliegenden Entwurf nicht erreicht werden. Maßnahmen aus § 16 Abs. 1 Nr. 1. , 3.-5. können, solange die Studierenden sich vor dem Verwaltungsgericht gegen die Vorwürfe wehren, erst nach der Gerichtsentscheidung rechtskräftig werden. Sollten in diesen Fällen nicht schon einschlägige Verurteilungen erfolgt sein oder entsprechende weitere (strafrechtliche) Anzeigen vorliegen, dürften diese Maßnahmen regelmäßig von den Verwaltungsgerichten gekippt werden. Dies bedeutet in der Regel Verfahrensdauern von mehreren Jahren, da die Verwaltungsgerichte in strafrechtlichen Fragen natürlich erst die Entscheidung des zuständigen Gerichts abwarten müssen. Zeit, in der potenzielle Täter*innen weiterhin Lehrveranstaltungen besuchen und Einrichtungen der Hochschule nutzen dürfen.

Studierende müssen das Recht haben sich politisch zu betätigen. Wie oben erwähnt beschränken ordnungsrechtliche Sanktionsmechanismen diese Teilhabe. Ganz nach dem Motto: "Hauptsache, die Studierenden, die sich politisch auf dem Campus betätigen, stören den Ablauf nicht." Das Gesetz ist also in erster Linie geeignet, zivilgesellschaftlichen Widerstand gegen Diskriminierung durch die Hochschule zu ahnden, nicht aber die Betroffenen vor weiteren Diskriminierungen zu schützen.

Was tatsächlich vor Diskriminierung schützen würde, wäre eine ordentliche Antidiskriminierungsberatungsstruktur der Hochschulen, die Begleitung von Mitgliedern der Hochschule in Strafverfahren gegen Täter*innen sowie starke Beauftragtenpositionen. Ein gerichtlich angeordnetes Annäherungsverbot gegen Täter*innen schützt effektiv die Betroffenen und bedeutet tatsächlich, dass sich Täter*innen nicht frei auf dem Campus

bewegen dürfen. Diese Maßnahmen werden bei hinreichendem Verdacht in der Regel innerhalb weniger Wochen erlassen.

9. Empfehlung — Entwurf ablehnen!

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Berliner Senat hier nicht nur einen denkbar grundrechtsinvasiven und lückenhaften Gesetzentwurf vorgelegt hat, sondern es sogar fertig gebracht hat, den demokratiefeindlichen Grundgedanken des Ordnungsrechts noch zu verstärken. Der vorliegende Gesetzesentwurf geht in seinem repressiven Gehalt weit über das alte Ordnungsrecht von 2021 hinaus.

Insbesondere vor dem Hintergrund einer überstürzten und unüberlegten Gesetzesänderung im Eilverfahren wird deutlich, dass uns als Vertreter*innen der am stärksten von dieser Verschärfung betroffenen Gruppe lediglich eine absolut unzureichende Frist von vier Werktagen zur Stellungnahme eingeräumt wurde. Dies lässt den Verdacht aufkommen, dass die primäre Motivation des Senats nicht der Schutz marginalisierter Studierender ist, sondern vielmehr eine öffentlichkeitswirksame Selbstinszenierung als Regierung die hart durchgreift.

Der Gesetzentwurf ist aus allen genannten Gründen dringend abzulehnen.

Gezeichnet

Die LAK in Vertretung der Berliner Studierendenschaften.