



Meisterernst Düsing Manstetten Oststr. 2 48145 Münster

E-Mail: info@meisterernst.de
www.meisterernst.de

Birte Busse
Rechtsanwältin



2. AGG

Der Gesetzentwurf knüpft ferner an die Vorschrift des § 42 Abs. 6 NHG an, wonach der § 3 Abs. 4 sowie die §§ 7, 12 und 13 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897) für alle Mitglieder und Angehörigen der Hochschule gilt, die keine Beschäftigten der Hochschule sind. Diese Vorschrift schließt die Schutzlücke, die sich durch die Beschränkung des AGG auf Beschäftigte ergibt.

Das Benachteiligungsgebot des AGG gilt nach § 7 Abs. 1 AGG nur für Beschäftigte und Bewerber für Beschäftigungsverhältnisse (§ 6 Abs. 1 S. 2 AGG). Eine Benachteiligung Studierender durch andere Mitglieder der Hochschule – etwa durch Hochschullehrer – unterfällt also an sich weder dem Benachteiligungsverbot des AGG, noch sind Regelungen des AGG auf das Verhältnis der Studierenden zu anderen Mitgliedern der Hochschule anwendbar.

Die dem AGG zugrundeliegenden EU Richtlinien sehen diese Begrenzung zwar nicht vor, die RL 2000/43/EG v. 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft verbietet etwa jede Diskriminierung für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen und ausdrücklich auch im Bereich der Bildung.

§ 42 Abs. 6 NHG begründet für Betroffene nach § 13 AGG i.V.m. § 42 Abs. 6 NHG ein Beschwerderecht, die Hochschulleitung ist bereits nach § 12 AGG i.V.m. § 42 Abs. 6 NHG zu entsprechenden Schutzmaßnahmen verpflichtet.

Während § 42 Abs. 6 NHG alle Hochschulangehörigen in den Schutzbereich des AGG einbezieht, also z.B. sexuelle Belästigungen von Studierenden durch Hochschullehrer erfasst, knüpft der Gesetzentwurf allein an Benachteiligungen von Hochschulangehörigen durch Studierende an.

3. Einschreibehindernis

Die Gesetzesänderung knüpft ferner an § 19 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 NHG an, wonach der Antrag auf Einschreibung abgelehnt werden kann, wenn der oder die Hochschulzugangsberechtigte wegen einer Straftat gegen das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit oder die persönliche Freiheit rechtskräftig verurteilt wurde, die Tat und die Verurteilung einem Verwertungsverbot noch nicht unterfällt und nach der Art der begangenen Straftat eine Gefährdung oder Störung des Studienbetriebes zu besorgen ist. Die in Betracht kommenden Straftaten werden um den Tatbestand des § 130 Strafgesetzbuch (Volksverhetzung) ergänzt.

Ferner kann nunmehr auf der Grundlage einer Neufassung des § 19 Abs. 5 Satz 2 NHG der Antrag auf Einschreibung abgelehnt werden, wenn eine andere niedersächsische Hochschule nach Absatz 8 oder eine andere Hochschule im Geltungsbereich des Grundgesetzes aufgrund einer vergleichbaren Vorschrift eine Sperrfrist bestimmt hat, die bei der Entscheidung über den Antrag noch läuft und bei einer Einschreibung nach der Art der zur Last gelegten Straftat oder Handlung, die zur Exmatrikulation geführt hat, eine erhebliche Gefährdung oder Störung des Studienbetriebes zu besorgen ist. Soweit die Hochschule, bei der die Einschreibung beantragt wird, selbst eine solche Sperrfrist angeordnet hat, ist die Einschreibung zu versagen, § 19 Abs. 5 Satz 3 NHG neu.

4. Exmatrikulation

Mit diesen Regelungen zur Versagung der Einschreibung korrespondieren neue Regelungen zur Exmatrikulation.

Zunächst ziehen die erweiterten Gründe zur Ablehnung einer Einschreibung nach § 19 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 NHG, eine Erweiterung der Gründe für eine Exmatrikulation nach sich.

Die Möglichkeiten der Exmatrikulation werden jedoch darüber hinaus erweitert.

Nach dem neuen § 19 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 kann die Exmatrikulation erfolgen, wenn eine Studierende oder ein Studierender gegenüber einem Mitglied, einer oder einem Angehörigen oder einem Gast der Hochschule vorsätzlich eine rechtswidrige Handlung vornimmt, die den Tatbestand einer Straftat gegen das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit oder die persönliche Freiheit oder den Tatbestand der Volksverhetzung (§ 130 StGB) erfüllt, und dadurch den Hochschul- oder Studienbetrieb erheblich gefährdet oder stört.

Die Regelung knüpft anders als der die Versagung der Immatrikulation nach § 19 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 NHG nicht an die rechtskräftige Verurteilung an.

Nach dem neuen § 19 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 kann eine Exmatrikulation ferner erfolgen wenn eine Studierende oder ein Studierender aus einem in § 1 AGG in der Fassung vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Artikel 14, 15 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 414) genannten Grund

- a) durch Anwendung oder Androhung von Gewalt oder durch Aufforderung zur Gewalt den Betrieb einer Hochschuleinrichtung, die Tätigkeit eines Hochschulorgans, die Durchführung einer Hochschulveranstaltung oder den Hochschul- oder Studienbetrieb erheblich gefährdet oder stört.
- b) durch Anwendung oder Androhung von Gewalt oder durch Aufforderung zur Gewalt ein Mitglied, eine Angehörige oder einen Angehörigen oder einen Gast der Hochschule in erheblicher Weise von der Ausübung seiner oder ihrer Rechte oder Pflichten abhält und dadurch den Hochschul- oder Studienbetrieb erheblich gefährdet oder stört, oder
- c) ein Mitglied, eine Angehörige oder einen Angehörigen oder einen Gast der Hochschule nach § 3 Abs. 3 oder 4 AGG in der Fassung vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Artikel 14, 15 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 414) belästigt und dadurch den Hochschul- oder Studienbetrieb erheblich gefährdet oder stört.

Auch hier ist eine rechtskräftige Verurteilung nicht Voraussetzung der Exmatrikulation.

§ 19 Abs. 6 Satz 2 NHG sieht insoweit einschränkend vor, dass im Falle der Nummern 2 und 3 muss nach der Art der begangenen Handlung auch künftig eine erhebliche Gefährdung oder Störung des Hochschul- oder Studienbetriebs zu besorgen sein.

Der neue § 19 Abs. 8 NHG sieht insoweit vor, dass bei einer Exmatrikulation nach Absatz 6 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit Absatz 5 Satz 1 Nr. 3 oder nach Absatz 6 Satz 1 Nr. 2 oder 3 die Hochschule einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren bestimmen kann, innerhalb dessen ein erneuter Antrag auf Einschreibung abzulehnen ist (Sperrfrist), wenn nach dem der Exmatrikulation zugrunde liegenden Sachverhalt während des Zeitraums eine erhebliche Gefährdung oder Störung des Hochschul- oder Studienbetriebes zu besorgen ist. Die Sperrfrist endet, wenn die Tat und die Verurteilung einem Verwendungsverbot unterfällt.

5. Verfahrensregelungen

§ 19 Abs. 7 NHG regelt das Verfahren der Ordnungsmaßnahmen. Die Vorschrift begründet ein Antragsrecht der Betroffenen Person auf Einleitung eines solchen Ordnungsrechtsverfahrens.

Hervorzuheben ist insoweit der neue § 19 Abs. 7 Satz 6 NHG:

„Hält das Präsidium eine mildere Maßnahme als eine Exmatrikulation für ausreichend und angemessen oder lässt sich nicht klären, ob die oder der Studierende die Handlung nach Absatz 6 Satz 1 Nr. 3 a-c aus einem in § 1 AGG in der Fassung vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Artikel 14, 15 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 414) genannten Grund vorgenommen hat, kann es, wenn eine Gefährdung oder Störung des Hochschul- oder Studienbetriebes auch künftig zu besorgen ist,

1. gegenüber der oder dem Studierenden eine Rüge aussprechen,
2. die oder den Studierenden von der Benutzung einzelner oder aller Einrichtungen der Hochschule und von der Teilnahme an einzelnen oder allen Lehrveranstaltungen für bis zu einem Semester ausschließen und
3. gegenüber der oder dem Studierenden die Exmatrikulation androhen“.

II Würdigung der Vorschriften:

1. Ordnungsrecht zwischen Disziplinarrecht und Gefahrenabwehr

Ein Ordnungsrecht mit Ordnungsmaßnahmen gegen Studierende, die den Hochschulbetrieb stören, gibt es, seit es Hochschulen gibt. Denn seit jeher wird in jugendlichen Studierenden ein Ordnungsrisiko gesehen. Ein gesetzliches Disziplinarrecht mit einem abgestuften System von Sanktionen, vom Verweis über Geldstrafen, Karzerhaft bis hin zu Exmatrikulation und Relegation, also dem Ausschluss von jedem Universitätsstudium, kannte bereits § 5 des preußischen „Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der Studierenden (!) und die Disziplin auf den Landes-Universitäten, der Akademie zu Münster und dem Lyzeum Hosianum in Braunsberg“ v. 29.5.1879.

Unter der Geltung des Grundgesetzes bedürfen Maßnahmen des Ordnungsrechts einer gesetzlichen Grundlage. Eine erste gesetzliche Regelungen eines Hochschulordnungsrechts erfolgte 1968 durch das Hochschulgesetz Baden-Württemberg. Über die weitere Entwicklung gibt der Tatbestand einer Entscheidung des BVerfG Auskunft:

„Im Frühsommer 1969 war deutlich geworden, daß die im Hochschulgesetz von Baden-Württemberg (HSchG) vom 19. März 1968 (GesBl. S. 81) vorgesehenen Disziplinarausschüsse der Hochschulen nicht in der Lage waren, die erforderlichen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Ordnung an den Universitäten zu treffen. An vielen Orten hatten Studenten Gewalt angewandt, Räume und Institute der Hochschulen besetzt, Vorlesungen gesprengt und die Tätigkeit der Organe der Hochschulen verhindert oder erheblich gestört, ohne daß Disziplinarmaßnahmen erfolgten (vgl. dazu LTDrucks. V/1122, S. 10 sub 5). Um dem entgegenzutreten, wurde durch das am 18. Juli 1969 vom Landtag von Baden-Württemberg verabschiedete Erste Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes (GesBl. S. 127) dessen § 55 neu gefaßt und in den §§ 55 a bis 55 k das Disziplinarrecht in materieller und verfahrensrechtlicher Hinsicht wie folgt neu geregelt...“

BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1970 – 2 BvL 8/70 –, BVerfGE 29, 125-147, Rn. 1

Anlass dieser Entscheidung des BVerfG war der folgende Sachverhalt:

„Der Leiter der Einleitungsbehörde bei der Universität Heidelberg hat am 19. Dezember 1969 beim Verwaltungsgericht Karlsruhe gemäß § 55 f HSchG beantragt, dem an der Universität Heidelberg immatrikulierten Studenten der Soziologie S ... durch Urteil den Ausschluß vom Studium an allen Hochschulen des Landes anzudrohen (Ordnungsmaßnahme nach § 55 b Abs. 1 Nr. 4 HSchG), weil er am 13. November 1969 als Teilnehmer und Dirigent von Sprechchören ein Referat des Rektors der Universität über hochschulpolitische Fragen verhindert und durch andauerndes Rufen der Worte "Halt's Maul, halt's Maul, halt's Maul" den Rektor beleidigt habe“.

BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1970 – 2 BvL 8/70 –, BVerfGE 29, 125-147, Rn. 21

In den Regelungen des HSchG BW sah das BVerfG seinerzeit eine besondere Form des Disziplinarrechts:

„Straf- und Disziplinarrecht unterscheiden sich nach Rechtsgrund und Zweckbestimmung. Das strafrechtliche Delikt liegt in der Verletzung eines von der Rechtsordnung allgemein geschützten Rechtsgutes, in der Störung der öffentlichen Ordnung. Das disziplinare Vergehen besteht in der Störung der besonderen, nur einem bestimmten Kreis von Staatsbürgern auferlegten Ordnung. Die Disziplinarmaßnahme ist ihrem Wesen nach Zucht- und Erziehungsmittel. Sie bezieht sich auf den besonderen Rechts- und Pflichtenstatus des Betroffenen und bezweckt die Aufrechterhaltung der von diesen bei der Ausübung ihrer besonderen Rechte und Pflichten zu wahrenden Ordnung (BVerfGE 21, 378 (384))“

(BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 1970 – 2 BvL 8/70 –, BVerfGE 29, 125-147, Rn. 72)

Mit § 28 HRG wurde 1977 eine rahmenrechtliche Regelung geschaffen, die in Abgrenzung vom überkommenen Disziplinarrecht eine gesetzliche Grundlage (allein) für die Exmatrikulation als Ordnungsmaßnahmen vorsah und tatbestandlich dem Abs. 1 Nr. 1 und 2 des heutigen Gesetzes entsprach (zur Entstehungsgeschichte: Denninger/Hammer, Hochschulrahmengesetz, 1986, § 28 Rn. 1 ff.).

§ 28 HRG diente ausdrücklich der „Sicherung der Funktionsfähigkeit der Hochschule“ und dem „Schutz der Rechte ihrer Mitglieder“ (BT-Drs. 7/2932, 4). Mit diesen Vorschriften erfolgte auch eine Veränderung des Verständnisses des Hochschul-Ordnungsrechts. Es wurde nicht mehr als eine Art „Hochschulstrafrecht“ oder Disziplinarrecht mit dem Ziel der Spezialprävention angesehen, sondern als Regelungen der vorbeugenden Gefahrenabwehr (Leuze/Bender/Horst, Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1992, § 69 Rn. 14; Denninger/Hammer, Hochschulrahmengesetz, 1986, § 28 Rn. 1, Hailbronner/Geis/Krüger, Kommentar zum Hochschulrahmengesetz, 2004, § 28 Rn. 2; dies entspricht zugleich den Forderungen Baumanns DÖV 1970, 257 (261)).

Das gesetzlich Regelungskonzept zielte nicht auf eine repressive Ahndung eines Fehlverhaltens, sondern auf die Sicherung des Hochschulbetriebs vor Gefahren. Für die Einordnung des Ordnungsrechts zwischen gefahrenabwehrrecht und Disziplinarrecht ist insoweit die Regelungsstruktur der gesetzlichen Bestimmungen maßgebend und weniger ihre historischen Herleitung, a.A. z.B.: BeckOK HochschulR BW/Hofmann, 37. Ed. 1.3.2025, LHG § 62a Rn. 1, beck-online, der die Regelungen des Ordnungsrechts nach dem LHG Baden-Württemberg folglich auch als Ausdruck der „Disziplinargewalt der mitgliedschaftlich verfassten Hochschule“ sieht. Der Charakter der Ordnungsmaßnahmen als präventiv oder repressiv ist aber auch sonst umstritten (vgl. einerseits VG Köln BeckRS 2024, 5089; und andererseits OVG Münster BeckRS 2024, 5088).

2. Ordnungsrecht und Hausrecht

Auf der Grundlage der rahmenrechtlichen Vorgabe des HRG erfolgten vielfach entsprechende landesrechtliche Regelungen, die nach und nach in vielen Bundesländern gestrichen wurden, weil die Landesgesetzgeber davon ausgingen, dass mit dem (präventiven) Hausrecht, dem Gefahrenabwehrrecht sowie dem (repressiven) Strafrecht ein ausreichendes Instrumentarium bereit stehe, einen von Gewaltanwendung geschützten Hochschulbetrieb sicherzustellen (Vgl.: zur Diskussion in NRW: LT-Drs. 12/4694, 171).

Regelungen über Ordnungsverstöße, die dem früheren § 28 HRG entsprechen gibt es nach wie vor in Hessen mit § 65 Abs. 3 HessHG. Danach können Studierende exmatrikuliert werden, wenn sie durch Anwendung von Gewalt, durch Aufforderung zur Gewalt oder Bedrohung mit Gewalt 1. den bestimmungsgemäßen Betrieb einer Hochschuleinrichtung, die Tätigkeit eines Hochschulorgans oder die Durchführung einer Hochschulveranstaltung behindern oder 2. ein Mitglied einer Hochschule von der Ausübung seiner Rechte und Pflichten abhalten oder abzuhalten versuchen. Gleiches gilt, wenn Stu-

dierende an den in S. 1 genannten Handlungen teilnehmen oder schwerwiegend oder wiederholt nicht nur geringfügig gegen das Hausrecht verstoßen, die Ordnung der Hochschule oder ihrer Veranstaltungen stören oder die Mitglieder der Hochschule hindern, ihre Rechte, Aufgaben oder Pflichten wahrzunehmen. Mit der Exmatrikulation ist je nach Schwere des Falles eine Frist bis zu einer Dauer von zwei Jahren festzusetzen, innerhalb derer eine erneute Einschreibung an der Hochschule ausgeschlossen ist. Für weniger schwerwiegende Ordnungsverstöße können durch Satzung der Hochschule Ordnungsmaßnahmen vorgesehen werden.

BeckOK HochschulR BW/Hofmann, 37. Ed. 1.3.2025, LHG § 62a Rn. 7, beck-online.

„Die Regelung des § 59 Abs. 3 ist hoch umstritten. Von Gegnern wird die Regelung als Drohkulisse gegenüber politisch aktiven Studierenden gesehen. Nach dieser Auffassung soll in den Fällen gewalttätigen Handelns Studierender an der Hochschule stets das Strafrecht im Vordergrund stehen. Das Präsidium einer Hochschule solle nicht als „Ersatzgericht“ Sanktionen bis hin zur Exmatrikulation aussprechen dürfen. Durch den Exmatrikulationsgrund „Stören der Ordnung“ könnte fast jede Form politischen Protests als Grund ausreichen, Studierende zu exmatrikulieren (vgl. dazu Änderungsantrag, LT-Drs. 18/1579, 16)“.

BeckOK HochschulR Hessen/Viergutz, 34. Ed. 1.3.2025, HHG § 65 Rn. 24, beck-online

Auf das Hausrecht können nur kurzfristig zu verhängende und kurzfristig wirkende Maßnahmen (etwa der Ausschluss aus einer laufenden Veranstaltung durch den Dozenten aufgrund von Störungen), gestützt werden, die im Hinblick auf das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG von geringerer Relevanz sind. diesem Sinne sind nach § 16 Abs. 2 BerlHG Maßnahmen des Hausrechts auf drei Monate befristet.

Nur auf längere Zeit wirkende Maßnahmen, wie der längere Ausschluss von der Benutzung von Einrichtungen der Hochschule oder der längerfristige Ausschluss von der Teilnahme an einzelnen Lehrveranstaltungen können nur auf das Ordnungsrecht gestützt werden, so auch schon Leuze/Bender/Horst, Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, 1992, § 69 Rn. 13).

Vgl.: BeckOK HochschulR NRW/Achelpöhlner, 37. Ed. 1.12.2025, HG § 51a Rn. 4c-4d, beck-online

3. Vergleich der Regelungen des Gesetzentwurfs mit Regelungen anderer Bundesländer

a) NRW

Vergleicht man die Regelungen im Gesetzentwurf mit den Regelungen anderer Bundesländer fällt auf, dass der Gesetzentwurf insoweit deutlich über die Regelungen des Ordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen hinausgehen. Dort stellt eine Belästigung eines Hochschulangehörigen nach § 3 Abs. 3 und 4 AGG zwar einen Ordnungsverstoß dar, dieser kann jedoch für sich genommen aber keine Exmatrikulation zur Folge haben, § 51 a Abs. 2 Satz 4 HG NRW. Insoweit können nur andere, mildere Ordnungsmaßnahmen folgen.

b) Baden-Württemberg

Nach § 62 a Abs. 1 Nr. 3 LHG BW begeht einen Ordnungsverstoß, wer im Bereich der Hochschule durch sexuelle Belästigung im Sinne des § 3 Absatz 4 des AGG vorsätzlich die Würde einer anderen Person verletzt, was die Exmatrikulation zur Folge haben kann.

c) Bayern

In anderen Bundesländern, wie etwa Bayern gibt es keinerlei Regelungen eines Ordnungsrechts. Dort steht allein der Verlust der Amtsfähigkeit der Immatrikulation entgegen. Betroffen sind „insbesondere Personen, die wegen eines Verbrechens (vgl. § 12 Abs. 1 StGB) zu einer Freiheitsstrafe von mindes-

tens einem Jahr verurteilt worden sind, denn diese verlieren gem. § 45 Abs. 1 StGB für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden“.

BeckOK HochschulR Bayern/Leiherr, 26. Ed. 1.8.2022, BayHSchG Art. 46 Rn. 20, beck-online. Auf das Delikt kommt es nicht an. Eine Verurteilung wegen § 130 StGB, nach dem Gesetzentwurf künftig ein mögliches Immatrikulationshindernis in Niedersachsen, stellt in Bayern kein Immatrikulationshindernis dar.

d) Berlin

In Berlin, wo durch das siebzehnte Gesetz zur Änderung des Berliner Hochschulgesetzes (17. BerlHG-ÄnderungsG) vom 10. Juli 2024 GVBl 461 das Ordnungsrecht wieder eingeführt wurde, bestimmt § 16 Abs. 2 Satz 3: Exmatrikulationen sind bei allen Ordnungsverstößen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 nur auf Grundlage einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung zulässig. Damit ist in Berlin eine Exmatrikulation ohne eine rechtskräftige Verurteilung im Falle des § 16 Abs. 1 Nr. 5 auch ohne eine strafrechtliche Verurteilung zulässig. Dabei handelt es sich um folgenden Ordnungsverstoß

(1) Der oder die Studierende begeht einen Ordnungsverstoß,

wenn er oder sie mit Bezug zur Hochschule

(...)

5. bezweckt oder bewirkt, dass

a) ein Mitglied der Hochschule aus in § 2 des Landesantidiskriminierungsgesetzes

in der jeweils geltenden Fassung genannten Gründen in seiner Würde verletzt wird,

b) damit zugleich ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird und

c) nach Art dieser Würdeverletzung und dieses geschaffenen Umfelds eine Behinderung des Studiums oder der sonstigen Tätigkeit dieses Mitglieds droht“.

4. Die Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen

a) Wegfall der Notwendigkeit einer rechtskräftigen Verurteilung

Bedeutsam ist die Einfügung der Tatbestände des § 19 Abs. 6 Nr. 2 und Nr. 3 NHG insoweit, als damit nicht eine rechtskräftige Verurteilung erforderlich ist, sondern eine vom Präsidium festgestellte Tat ausreichend ist. Ein Immatrikulationshindernis, bzw. eine Exmatrikulation rechtfertigte eine Tat bislang erst im Fall einer rechtskräftigen Verurteilung.

Das war auch in der Vergangenheit in Niedersachsen nicht unumstritten:

Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 1.3.2006 Drs 15/2670 sah ursprünglich vor, dass ähnlich der nunmehr vorgeschlagenen Regelung Art. 1 Nr. 19 ein Immatrikulationshindernis vorliegen sollte, wenn der/die Hochschulzugangsberechtigte

„durch rechtswidriges Handeln den Tatbestand einer Straftat gegen das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit oder die persönliche Freiheit erfüllt hat oder einer solchen rechtswidrigen Handlung dringend verdächtig ist, wenn nach Art des Straftatbestandes eine Gefährdung oder Störung des Studienbetriebes zu besorgen ist.“

Zur Begründung hieß es:

„Die Neuformulierung von Satz 1 Nr. 3 soll sicherstellen, dass Personen, die nicht von dem vorstehenden enumerativen Katalog erfasst sind, aber aus evidenten Gründen nicht an der Hochschule geduldet werden können (z. B.: nicht schulfähige, latent gefährliche Gewalttäter; dringend eines Verbrechens verdächtige, aber noch nicht verurteilte Personen wie etwa die am Attentat auf das World-Trade-

Center beteiligten Studierenden der TU Hamburg-Harburg), nicht nur wie bisher über das Hausrecht der Hochschule verwiesen, sondern exmatrikuliert werden können“.

Drs. 15/2670 S. 49

Nach den Ausschussberatungen erhielt die Regelung den heutigen Inhalt. Zur Begründung heißt es,

„Die in der Entwurfsfassung vorgesehene Neuregelung zu Absatz 4 Satz 1 Nr. 3 sah eine Verschärfung gegenüber der bisherigen Rechtslage vor: Während die bisherige Fassung eine rechtskräftige Verurteilung verlangte, genügte nach der Entwurfsfassung für die Ablehnung des Antrages auf Einschreibung bzw. für die Exmatrikulation (Absatz 3 Satz 1) nun die „Erfüllung“ des Tatbestandes einer der genannten Straftaten durch rechtswidriges Handeln bzw. der dringende Tatverdacht hinsichtlich einer solchen Straftat.

Der Ausschuss empfiehlt aus verschiedenen Gründen, von dieser Verschärfung der bisherigen Fassung abzusehen:

Zum einen berühren Einschreibungshindernisse bzw. Regelungen über die zwangsweise Exmatrikulation zumindest das Grundrecht des Betroffenen auf freie Wahl der Ausbildungsstätte bzw. ggf. auf Zugang zum Beruf aus Artikel 12 Abs. 1 GG. Gesetzliche Regelungen über Einschreibungshindernisse bzw. über die zwangsweise Exmatrikulation müssen daher in besonderer Weise den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entsprechen, der eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter verlangt. Schon Regelungen, die der bisherigen Rechtslage entsprechen, werden in der Literatur teilweise mit dem Argument kritisch beurteilt, dass sich auch der Straftäter auf Artikel 12 Abs. 1 GG berufen könne.

Jedenfalls dürfte aber nach Auffassung des Ausschusses in den Fällen, in denen die Begehung einer Straftat durch ein Strafgericht nicht einmal rechtskräftig festgestellt worden ist, das Grundrecht des Betroffenen aus Artikel 12 Abs. 1 GG höher zu gewichten sein, als das Interesse der Hochschule, potentielle Straftäter aus der Hochschule auszuschließen. Dies gilt zumal im Hinblick darauf, dass die Entwurfsfassung lediglich auf rechtswidriges Handeln abstellt.

Dies hätte nämlich zur Folge, dass potentielle Täter, die mangels Verschulden im strafrechtlichen Sinne (z. B. wegen Vorliegens eines Entschuldigungsgrundes, vgl. § 35 StGB) oder wegen fehlender Schuldfähigkeit (vgl. § 20 StGB) nicht einmal verurteilt werden könnten, dennoch die Rechtsfolge des Absatzes 4 Satz 1 Nr. 3 treffen könnte.

Zum anderen erscheint die Entwurfsfassung auch mit Blick auf die durch das Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete und unter anderem in Artikel 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Unschuldsvermutung nicht unproblematisch. Zwar ist der Anwendungsbereich des Grundsatzes schwer abzugrenzen; dieser ist - auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - im Einzelnen nicht geklärt. Das Gericht hat jedoch in einer früheren, grundsätzlichen Entscheidung geurteilt, die Unschuldsvermutung verlange den rechtskräftigen Nachweis der Schuld, bevor diese dem Verurteilten im Rechtsverkehr allgemein vorgehalten werden dürfe (BVerfG, Beschluss v 26. März 1987, BVerfGE 74, 358, 371).

Darüber hinaus erschien die Entwurfsfassung dem Ausschuss auch aus weiteren Gründen problematisch:

Aus dieser geht nicht hervor, wer feststellen soll, ob die Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 1 Nr. 3 vorliegen. Unklar ist z. B., ob die Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens erforderlich bzw. ausreichend ist bzw. ob diese ggf. einen Antrag auf Erhebung der öffentlichen Klage bei Gericht gestellt haben müsste. Klar wäre insoweit auch nicht, wie die Hochschule an derartige Informationen gelangen sollte. Nach der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (Mistra) besteht zumindest keine Verpflichtung der Staatsanwaltschaften, die Hochschulen von Amts wegen über den Stand eines Ermittlungs- bzw. Strafverfahrens zu informieren. Nach den Vorschriften der §§ 474 Abs. 2 und 477 Abs. 4 StPO bestünde allenfalls ein Anspruch auf Auskunft gegenüber den Strafermittlungsbehörden, nicht jedoch ein Akteneinsichtsrecht. Wie auf einer so gewonnenen (eingeschränkten) Sachver-

haltsbasis die Tatbestandsvoraussetzungen der neu gefassten Nummer 3 zuverlässig geprüft werden könnten, war dem Ausschuss nicht ersichtlich.

Der Ausschuss empfiehlt daher, die bisherige Fassung beizubehalten. Sie soll allerdings ergänzend klarstellen, dass die zeitliche Dauer des Immatrikulationshindernisses auf Straftaten und Verurteilungen beschränkt ist, die dem Täter nach den allgemeinen Vorschriften im Rechtsverkehr noch vorgehalten werden dürfen, die also noch nicht einem Verwertungsverbot unterfallen“.

LT Drs 15/3505 S.9f

Dem hatte sich der Landtag seinerzeit angeschlossen. Wegen des Verstoßes gegen die Unschuldsvermutung und wegen fehlender Rechtssicherheit reiche allein das Vorliegen einer rechtswidrigen Tat nicht. BeckOK HochschulR Nds/Colditz, 38. Ed. 1.6.2025, NHG § 19 Rn. 35.1, beck-online.

Insoweit erscheint der Wegfall des Erfordernisses eine rechtskräftigen Verurteilung problematisch. Die „Tat“ ist nunmehr durch das Präsidium „festzustellen“, das Präsidium verfügt indessen keinerlei strafprozessuale Eingriffsbefugnisse, kann keine Zeugen laden kann, hat keine Befugnis zur Sicherstellung von Beweismitteln hat etc. Ein strafrechtlich relevantes Vergehen soll also ohne die Ermittlungsbefugnisse des Strafrechts festgestellt werden und zwar in einem Verfahren, das im wesentlich durch Anhörungen erfolgen soll.

Allein auf einen danach letztlich nur vorliegenden Verdacht eine derart weitgehende Sanktion wie die Exmatrikulation auszusprechen erscheint im Hinblick auf den grundrechtlichen Schutz der Studierenden höchst problematisch.

Dies dürfte auch die Auffassung der Hochschulleitungen sein, sodass kaum anzunehmen ist, dass von dieser Befugnis tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Tatsächliche Wirkungen der Gesetzesänderung sind indessen durchaus anzunehmen, da ein derartiges Verfahren durch das vorgesehene Antragsrecht von jedem Hochschulangehörigen eingeleitet werden kann, der oder die geltend macht, Betroffener eines solchen Ordnungsverstoßes zu sein. Eine weitere Vorwirkung dieser Gesetzesänderung kann es zudem sein, dass jeder Studierende befürchten muss, dass derlei Verfahren in Bezug auf seine Person eingeleitet werden.

b) Anknüpfung von Ordnungsmaßnahmen an das AGG

aa) Fehlende Auswertung der Erfahrungen mit § 42 Abs. 6 NHG

Ordnungsmaßnahmen sollen darüber hinaus nach Maßgabe des § 19 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 c NHG möglich sein. Ein Ordnungsverstoß liegt damit vor, wenn eine Studierende oder ein Studierender aus einem in § 1 AGG genannten Grund ein Mitglied, eine Angehörige oder einen Angehörigen oder einen Gast der Hochschule nach § 3 Abs. 3 oder 4 AGG belästigt und dadurch den Hochschul- oder Studienbetrieb erheblich gefährdet oder stört.

Bereits nach dem geltenden Recht galten § 3 Abs. 3 und 4 AGG entsprechend auch für alle Hochschulangehörigen, die keine Beschäftigten sind, § 42 Abs. 6 NHG. Betroffene haben bereits jetzt nach § 13 AGG i.V.m. § 42 Abs. 6 NHG ein Beschwerderecht, die Hochschulleitung ist bereits nach geltender Rechtslage nach § 12 AGG zu entsprechenden Schutzmaßnahmen verpflichtet.

Deshalb sollten im Hinblick auf die nun vorgeschlagenen Ordnungsmaßnahmen näher die bisherigen Erfahrungen mit den sich aus §§ 3 Abs. 3 und 4, 12 und 13 AGG in den Blick genommen werden, etwa in welchem Umfang Hochschulangehörige von ihrem Beschwerderecht nach § 13 AGG iVm. § 42 Abs. 6 NHG im Hinblick auf das Verhalten von Studierenden Gebrauch gemacht haben und welche Maßnahmen daraufhin die Hochschulleitungen Maßnahmen nach § 12 AGG ergriffen haben und auf der Grundlage dieser Erfahrungen dargelegt werden, weshalb es über die bisherigen Befugnisse hinaus

der Einführung des vorgeschlagenen Ordnungsrechts bedarf. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es in der Begründung des Gesetzentwurfes ausdrücklich heißt, *„Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten“*, S. 5.

bb) Voraussetzungen eines Ordnungsverstoßes

Ob ein Grund für das den Ordnungsverstoß geltende Verhalten nach § 1 AGG vorliegt, also „aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität“ erfolgt, wäre in einem Verwaltungsverfahren, das auf einen Eingriff in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Grundrechte der/die Studierende gerichtet ist, von dem Präsidium zu belegen. Das AGG sieht insoweit zwar in § 22 AGG eine Regelung der Beweislast vor. Danach ist es im Streitfall ausreichend, wenn eine Partei Indizien beweist, die eine Benachteiligung wegen eines in § 1 genannten Grundes vermuten lassen. In diesem Fall trägt die andere Partei die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen die Bestimmungen zum Schutz vor Benachteiligung vorgelegen hat. Diese Beweiserleichterung kann bei hoheitlichen Eingriffen nicht gelten.

Insofern erscheint die Regelung des § 19 Abs. 7 Satz 6 NHG. Danach soll für den Fall, dass sich nicht klären lässt, ob die oder der Studierende die Handlung nach Absatz 6 Satz 1 Nr. 3 a-c aus einem in § 1 AGG in der Fassung vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), zuletzt geändert durch Artikel 14, 15 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. I Nr. 414) genannten Grund vorgenommen hat, das Präsidium gleichwohl unter der Voraussetzung, dass eine Gefährdung oder Störung des Hochschul- oder Studienbetriebes auch künftig zu besorgen ist, das Präsidium folgende Ordnungsmaßnahmen verhängen können:

1. *gegenüber der oder dem Studierenden eine Rüge aussprechen,*
2. *die oder den Studierenden von der Benutzung einzelner oder aller Einrichtungen der Hochschule und von der Teilnahme an einzelnen oder allen Lehrveranstaltungen für bis zu einem Semester ausschließen und*
3. *gegenüber der oder dem Studierenden die Exmatrikulation androhen.*

Begründet wird der Gesetzentwurf mit der Notwendigkeit den Hochschulen mehr Möglichkeiten zu verschaffen, *„entschlossen gegen antisemitische Vorfälle vorzugehen“*. Ein ganzer Katalog von Ordnungsmaßnahmen soll aber offenbar auch dann eröffnet werden, wenn nicht geklärt werden kann, ob überhaupt eine z.B. rassistisch motivierte Belästigung vorliegt.

Mit dem Verweis auf § 3 Abs. 3 und 4 AGG kann ein Ordnungsverstoß grds. in jedem Verhalten liegen, das eine „unerwünschte Verhaltensweise“ darstellt, nur für eine Exmatrikulation ist es indessen erforderlich, dass dieses Verhalten „mit einem in § 1 genannten Grund in Zusammenhang“ steht. Erforderlich ist ferner, dass das Verhalten bezweckt oder bewirkt, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird.“

Der Begriff des Verhaltens ist dabei weit auszulegen:

„Der Begriff der unerwünschten Verhaltensweise ist umfassend zu verstehen. Er beinhaltet verbale und nonverbale Kommunikation gleichermaßen und kann etwa in Form von Beleidigungen, Verleumdungen, abwertenden Äußerungen, Schmierereien, körperlichen Berührungen oder Gesten zum Ausdruck kommen. Ob die Verhaltensweise unerwünscht ist, bestimmt sich nach objektiven Maßstäben, soweit nicht der Betroffene darauf hingewiesen hat, dass er das Verhalten als unerwünscht empfunden.“

(BAG, Urteil vom 22. Juni 2011 – 8 AZR 48/10 –, BAGE 138, 166-179, Rn. 44)

Zum Begriff des feindlichen Umfelds hat das BAG ausgeführt:

„Nach § 3 Abs. 3 AGG ist eine Belästigung eine Benachteiligung, wenn unerwünschte Verhaltensweisen, die mit einem in § 1 AGG genannten Grund in Zusammenhang stehen, bezwecken oder bewirken, dass die Würde der betreffenden Person verletzt und ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird. Danach bedarf es sowohl einer bezweckten oder tatsächlich bewirkten Würdeverletzung als auch der Schaffung eines sog. feindlichen Umfelds als Synonym für „ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld“. Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen (vgl. etwa BAG 22. Juni 2011 - 8 AZR 48/10 - Rn. 43 mwN, BAGE 138, 166). Dies entspricht den Vorgaben von Art. 2 Abs. 3 der Richtlinien 2000/78/EG und 2000/43/EG sowie von Art. 2 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2006/54/EG, die mit § 3 Abs. 3 AGG umgesetzt wurden.

b) Da ein durch unerwünschte Handlungen gekennzeichnetes Umfeld aber in der Regel nicht durch ein einmaliges, sondern durch ein fortdauerndes Verhalten geschaffen wird, in dem fortlaufend neue Tatsachen eintreten, die für die Annahme einer Benachteiligung iSv. § 3 Abs. 3 AGG von Bedeutung sind, sind zugunsten der durch diese Bestimmung geschützten Personen alle Handlungen oder Verhaltensweisen, die diesem Prozess der Schaffung eines bestimmten Umfelds zuzuordnen sind, in die Betrachtung mit einzubeziehen. Deshalb dürfen auch hier - wie beim „Mobbing“ - einzelne zurückliegende Handlungen/Verhaltensweisen, auch wenn ihnen bei isolierter Betrachtung keine rechtliche Bedeutung zukommt, bei der Beurteilung nicht unberücksichtigt gelassen werden (vgl. BAG 22. Juli 2010 - 8 AZR 1012/08 - Rn. 90)“.

(BAG, Urteil vom 18. Mai 2017 – 8 AZR 74/16 –, BAGE 159, 159-191, Rn. 97 - 98)

Sozial- und rechtsadäquates Verhalten wiederum ist aufgrund einer objektiven Betrachtungsweise, also ohne Rücksicht auf das subjektive Empfinden des betroffenen Arbeitnehmers von der rechtlichen Bewertung auszunehmen (BAG, Urteil vom 15.09.2016 - 8 AZR 351/15 -, Rn. 36, juris; BAG, Urteil vom 22.10.2015 - 2 AZR 569/14 -, Rn. 30, juris; BAG, Urteil vom 16.05.2007 - 8 AZR 709/06 -, Rn. 85, juris).

Zu beachten ist, dass es Fälle gibt, in welchen einzelne - vom Arbeitnehmer darzulegende - Handlungen oder Verhaltensweisen von Arbeitskollegen, Vorgesetzten oder des Arbeitgebers für sich allein betrachtet zwar noch keine Rechtsverletzungen darstellen, allerdings die Gesamtschau der einzelnen Handlungen oder Verhaltensweisen zur Annahme einer Vertrags- oder Rechtsgutsverletzung führt, weil deren Zusammenfassung aufgrund der ihnen zugrunde liegenden Systematik und Zielrichtung zu einer Beeinträchtigung eines geschützten Rechts des Arbeitnehmers führt. Dann sind alle Handlungen bzw. Verhaltensweisen, die dem systematischen Prozess der Schaffung eines bestimmten Umfeldes zuzuordnen sind, in die Betrachtung mit einzubeziehen, einzelne zurückliegende Handlungen oder Verhaltensweisen dürfen bei der Beurteilung nicht unberücksichtigt gelassen werden (BAG, Urteil vom 15.09.2016 - 8 AZR 351/15 -, Rn. 38, juris; BAG, Urteil vom 28.10.2010 - 8 AZR 546/09 -, Rn. 17; BAG, Urteil vom 24.04.2008 - 8 AZR 347/07 -, Rn. 29, juris).

(Landesarbeitsgericht Köln, Urteil vom 7. Mai 2018 – 4 Sa 482/13 –, Rn. 144 - 145, juris)

Dies sollte deutlich machen, dass die Konturen eines solchen Rechtsverstoßes mehr als unklar sind und daher regelmäßig hohe Anforderungen an jedwede Verhängung einer Ordnungsmaßnahme zu stellen sind.

Die Uferlosigkeit der Vorschrift wird noch dadurch gesteigert, dass es nicht darauf ankommt, ob die Verletzung der Würde anderer „bezweckt“ wird, also gewollt ist, es ist ausreichend, wenn sie objektiv, also unabhängig vom Willen des Handelnden „bewirkt“ wird.

Die Rechtsprechungsdatenbank juris weist zu den seit 2006 geltenden Vorschriften des § 3 Abs. 3 und 4 AGG insgesamt 12 Entscheidungen von Arbeitsgerichten in Niedersachsen aus.

Begrenzt werden mögliche Ordnungsmaßnahmen durch das Erfordernis, der Hochschul- oder Studienbetrieb müsse erheblich gefährdet oder gestört sein.

Der hohe Rang des unmittelbar betroffenen Grundrechts lässt es nicht zu, jeden noch so geringen Nachteil für den Studienbetrieb ausreichen zu lassen; der Nachteil muss vielmehr von einigem Gewicht sein; jedoch ist weder nach dem Wortlaut, noch nach Sinn und Zweck der Bestimmung erforderlich, dass die Störung oder Gefährdung des Studienbetriebs selbst einen Straftatbestand verwirklichen muss. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Besorgung einer Gefährdung oder Störung des Studienbetriebs“ erfordert, wie im Sicherheitsrecht zur Begründung einer Einzelfallmaßnahme, das Vorliegen einer konkreten Gefahr für den Studienbetrieb als das von der Satzungsbestimmung geschützte Rechtsgut. Es ist also auf der Grundlage der hierfür relevanten Tatsachen eine Prognoseentscheidung zu treffen.

VG München, Urteil vom 17. Januar 2011 – M 3 K 08.6106 –, Rn. 28, juris.

III Zusammenfassung

1. Das NHG enthält mit den Regelungen zum Hausrecht und der Implementierung der Regelungen des AGG bereits umfangreiche Instrumentarien, um Missständen an den Hochschulen entgegen zu wirken. Dass diese Instrumentarien nicht ausreichend sind, wird in der Gesetzesbegründung nicht näher dargelegt.

2. Im Unterschied zum Hochschulrecht anderer Bundesländer soll es bei einem bloßen Verdacht einer Straftat bereits zu einschneidenden Maßnahmen, wie etwa einer Exmatrikulation kommen können. Andere Bundesländer verlangen aus Gründen der Rechtssicherheit eine rechtskräftige Verurteilung. Der niedersächsische Gesetzgeber hatte sich in der Vergangenheit aus guten Gründen auch dafür entschieden. Die Feststellung eines hinreichenden Tatverdachts dürfte einer ohne jede Ermittlungsbefugnis ausgestatteten Hochschulleitung i.d.R. rechtssicher kaum möglich sein.

3. Ordnungsmaßnahmen sollen künftig an die in § 3 Abs. 3 und 4 AGG beschriebenen Verhaltensweisen anknüpfen können, die von einer weitgehenden Konturlosigkeit gekennzeichnet sind und praktisch nur in wenigen Extremfällen tatsächlich eine Sanktion rechtssicher tragen können. In diesen Fällen dürfte aber ohnehin bereits ein Straftatbestand verwirklicht sein, sodass es insoweit keiner besonderen Regelung bedarf.

Mit freundlichen Grüßen

Wilhelm Achelpöhl
Rechtsanwalt