

Stellungnahme der GEW BERLIN zur Anhörung im Ausschuss für Wissenschaft und Forschung zum Entwurf des Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Berliner Hochschulgesetzes (17. BerIHG-ÄnderungsG) DS 19/1572



15. April 2024

Vorweg kritisiert die GEW BERLIN, dass der Berliner Senat den Entwurf der Gesetzesänderung in einem völlig unnötigen Schnellverfahren ohne Beteiligung der Gewerkschaften und Verbände vorgelegt und damit wichtigen Akteuren im Hochschulbereich die Möglichkeit verwehrt hatte, zu den geplanten Änderungen Stellung zu nehmen. Wir sehen darin auch einen Verstoß gegen die in § 83 Landesbeamtengesetz vorgeschriebene Anhörung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Verbände. Der Gesetzentwurf enthält Regelungen, die nicht nur Studierende betreffen, sondern auch verbeamtete und andere Hochschulangehörige. Schließlich sollen die Maßnahmen „zum Schutz der Hochschulangehörigen“ getroffen werden. Mit der Besetzung des Ordnungsausschusses werden ebenfalls beamtenrechtliche Regelungen getroffen. Auch die angehörten Einrichtungen und Fachkreise kritisierten die kurze Frist zur Stellungnahme, die die Intention des Gesetzentwurfs nicht gestärkt hat. Gleichwohl gibt die GEW BERLIN nun diese Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Wissenschaft und Forschung zum Gesetzentwurf ab und bedankt sich für die Einladung.

A. Allgemein

Die GEW BERLIN verurteilt den mutmaßlich antisemitischen Angriff auf einen Studierenden der Freien Universität und zeigt sich besorgt angesichts mehrerer Ereignisse an Berliner Hochschulen, bei denen antisemitische Handlungen und Äußerungen auftraten. Die GEW BERLIN steht geschlossen gegen Antisemitismus und erwartet von allen Hochschulmitgliedern entschiedenes Eintreten gegen jede Form von Antisemitismus, Rassismus und Diskriminierung.

Eine Wiedereinführung des Ordnungsrechts lehnt die GEW BERLIN gleichwohl entschieden ab. Als Ordnungsrecht werden Normen des Hochschulgesetzes bezeichnet, mit denen „Ordnungsmaßnahmen“ bis hin zur Exmatrikulation bei „Ordnungsverstößen“ ermöglicht werden sollen.

Die GEW BERLIN kritisiert, dass der vorgelegte Gesetzentwurf in dem Ordnungsverstoß-Tatbestand – ähnlich wie andere Landeshochschulgesetze – so weit formuliert ist, dass auch legitime Proteste, die zur demokratischen Protestkultur an den Hochschulen gehören, von dem Ordnungsrecht betroffen sein werden. Dazu würden u. a. Klimaproteste, Proteste für bessere Studienbedingungen oder für bessere Arbeitsbedingungen, gegen Kürzungen im Hochschulbereich oder Umstrukturierungen gehören, mit denen sich Hochschulen als in der Gesellschaft stehende Institutionen auseinandersetzen haben. Eine Exmatrikulation ist ein **tiefgreifender Grundrechtseingriff** mit weitreichenden Auswirkungen auf das gesamte Leben der Betroffenen. Ist das Ordnungsrecht erst wieder eingeführt, so hinge über jedem studentischen Protest die implizite Drohung der Anwendung von Ordnungsmaßnahmen bis hin zur Exmatrikulation. Die GEW BERLIN kritisiert, dass die schändliche Gewalttat gegen den jüdischen Studierenden der FU offenbar als Vorwand genutzt wird, politische Aktivitäten von Studierenden zu behindern und mit dem Generalverdacht von Ordnungsverstößen zu belegen.

Vor dem Hintergrund des Doppelbestrafungsverbot es hält die GEW BERLIN es nicht für angebracht, eine repressiv wirkende Disziplinargewalt über die Studierenden wiedereinzuführen und zudem deutlich gegenüber der vor der Streichung des § 16 BerlHG im Jahr 2021 bestehenden Rechtslage zu verschärfen. Für die Bestrafung von Studierenden ist wie für alle Teile der Gesellschaft die Strafgerichtsbarkeit zuständig. **Einer Sonderstrafgewalt an den Hochschulen bedarf es nicht und sie wird von der GEW BERLIN strikt abgelehnt.** Die vorgeschlagenen Regelungen würden zudem die Hochschulen vor schier unlösbare Aufgaben stellen und in Konflikte stürzen, weil die Tatbestände, die bis zu einer Exmatrikulation führen können, kaum objektiv und rechtssicher überprüfbar sind.

Es wird nicht bestritten, dass Hochschulmitglieder erforderlichenfalls vor anderen Hochschulmitgliedern geschützt werden müssen. Sind Studierende Störer*innen, so **bietet hierfür der bestehende § 16 Abs. 2 BerlHG ausreichende Möglichkeiten.** Hiernach kann das Hochschulpräsidium befristete Maßnahmen zur Gefahrenabwehr wie beispielsweise ein Hausverbot erlassen. Die Maßnahmen folgen einer Gefahrenprognose, die zum Ablauf der Frist erneuert werden kann.

Das Ordnungsrecht ist auch **nicht geeignet, zügig** auf entsprechende Gefahren **zu reagieren.** Schon die Verfahrensdauer einschließlich eines nachgelagerten Klageverfahrens auf dem Verwaltungsrechtsweg dürfte regelmäßig die Dauer des Studiums übersteigen. Dass in Berlin noch nie eine ordnungsrechtliche Exmatrikulation rechtskräftig war, indiziert, dass das Instrument auch zukünftig ungeeignet ist.

Daher wurde es zurecht und aus gutem Grund im Jahr 2021 in Berlin abgeschafft. In der Begründung des entsprechenden Änderungsantrags der damaligen Koalitionsfraktionen zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Berliner Wissenschaft (DS 18/3818) heißt es u. a.:

„Mit der Neuregelung wird das überkommene, ursprünglich aus der eigenständigen Akademischen Gerichtsbarkeit herrührende, seit deren Abschaffung 1877 durch die Disziplinargewalt der Hochschulen über die Studenten ersetzte und unter der Geltung des Hochschulrahmengesetzes seit 1969 als Ordnungsrecht ausgestaltete besondere Anstaltsgewaltverhältnis zwischen der Hochschule und ihren Studierenden abgeschafft...“

Zwar können Ordnungsmaßnahmen grundsätzlich dazu geeignet sein, unerwünschtes Verhalten, insbesondere sexistisches, rassistisches und anderes übergriffiges Verhalten, wie etwa Stalking, zu sanktionieren, jedoch kommen sie erst zum Tragen, wenn Diskriminierungen bereits stattgefunden haben. Sowohl sexistische als auch rassistische Vorfälle müssen an Hochschulen bereits durch präventives Wirken verhindert werden, um ein Klima innerhalb der Hochschule zu schaffen, welches diskriminierungsfreies Studieren und Forschen ermöglicht.“

Warum dies jetzt nicht mehr gelten soll, erschließt sich nicht.

Den vorliegenden Gesetzentwurf hält die GEW BERLIN insgesamt für nicht geeignet, auf die Probleme angemessen zu reagieren, und rät dem Berliner Senat dringend, den Gesetzentwurf zurückzuziehen.

B. Im Einzelnen

I. Zu § 16 Abs. 1 BerlHG

Die GEW BERLIN kritisiert den ausufernden Tatbestand der Ordnungsverstöße.

Nr. 1: § 16 Abs. 1 Nr. 1 BerlHG entspricht dem Tatbestand des § 28 HRG a. F., auf den § 16 Abs. 1 BerlHG a. F. verwiesen hatte. Insoweit der Gewaltbegriff im Hochschulrecht im Zweifel niedriger

anzusetzen sein wird als im Strafrecht und der BGH bereits die Störung von Vorlesungen „durch Geschrei, Gebrüll, Pfeifen, Absingen von Liedern oder Gebrauch von Lärminstrumenten“ mit der Wirkung des Abbruchs dieser Vorlesung für strafbare Nötigungen hielt (BGH, Beschl. v. 8.10.1981 – 3 StR 449/450/81 = NJW 1982, 189), steht zu befürchten, dass der Tatbestand des § 16 Abs. 1 Nr. 1 BerlHG schon bei niedrigschwelligeren Protestaktionen an Hochschulen eröffnet sein wird.

Die GEW BERLIN hält es für den falschen Weg, Studierende, die sich an Protestaktionen beteiligen, mit Ordnungsmaßnahmen bis hin zur Exmatrikulation zu belegen. Müssen Hochschulmitglieder geschützt werden, sind die nach der geltenden Fassung des BerlHG vorgesehenen Maßnahmen ausreichend.

Nr. 2: Schon sprachlich ist die Tatbestandsformulierung zu § 16 Abs. 1 Nr. 2 BerlHG unrichtig. Dort heißt es: „Der oder die Studierende begeht einen Ordnungsverstoß, wenn er oder sie (...) 2. wegen einer vorsätzlich begangenen Straftat (...) rechtskräftig verurteilt worden ist...“. Die Formulierung „begehen“ impliziert eine aktive Handlung der*des Studierenden. Ein*e Studierende kann nicht das „Verurteilt-Werden“ begehen. Im Übrigen hält die GEW BERLIN die Einführung dieses Tatbestandes für nicht erforderlich. Der Verdacht ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Senat von Berlin damit ganz bewusst Studierende noch einmal zusätzlich bestrafen will, die schon von der Strafergerichtsbarkeit bestraft worden sind. Der Tatbestand uferf sogar so weit aus, dass nach ihm eine*e Studierende*r, die*der wegen einer Tat gegen ein anderes Hochschulmitglied völlig ohne Zusammenhang zur Hochschule verurteilt worden ist, mit einer Ordnungsmaßnahme belegt wird, wenn eine Behinderung der „sonstigen Tätigkeit“ – möglicherweise auch völlig ohne Hochschulbezug – droht. Dass der Tatbestand ggf. teleologisch oder im Wege der verfassungsfreundlichen Auslegung zu reduzieren ist, spricht nicht für die Formulierung.

Nr. 3: Mit § 16 Abs. 1 Nr. 3 BerlHG will der Senat von Berlin Ordnungsverstöße regeln, wenn „Einrichtungen der Hochschule zu strafbaren Handlungen [ge]nutzt“ werden. Bereits jetzt können Hochschulen bspw. durch Benutzungsordnungen regeln, wofür Einrichtungen der Hochschule genutzt werden dürfen. Ein darüberhinausgehender Regelungsbedarf ist nicht ersichtlich. Dazu kommt, dass der Begriff „Einrichtungen“ der Hochschule viel zu unbestimmt ist und Tür und Tor für die Sanktionierung aller möglichen Handlungen öffnet. Beispiel: Studierende blockieren mit Tischen einen im Rahmen einer Protestaktion gegen Haushaltskürzungen besetzten Hörsaal. Die Tische sind Einrichtungen der Hochschule.

Nr. 4: Sexuelle Belästigung – auch durch Studierende – ist weiterhin ein Problem, mit denen sich die Berliner Hochschulen zu befassen haben und befassen. Sind Studierende oder Hochschulmitarbeiter*innen durch von Studierenden ausgehende sexuelle Belästigung betroffen, so bieten erforderlichenfalls Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 BerlHG aktueller Fassung Handhabe gegen belästigende Studierende. Auch unterhalb des § 16 Abs. 2 BerlHG arbeiten alle Hochschulen daran, ein diskriminierungsfreies Umfeld für Studierende und Mitarbeiter*innen zu schaffen. Die Einführung des Tatbestandes in § 16 Abs. 1 Nr. 4 BerlHG hält die GEW BERLIN dabei nicht für erforderlich. Die GEW BERLIN erinnert daran, dass auch nach der Nr. 4 ein langwieriges Verfahren zu erwarten ist, das nicht geeignet sein wird, Fälle sexueller Belästigung in der gebotenen zügigen Weise anzugehen.

Nr. 5: Auch bei Würdeverletzungen aus Gründen rassistischer Zuschreibungen, wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters hält die GEW BERLIN die bestehenden Handlungsoptionen nach dem Berliner Hochschulgesetz für ausreichend und hält das Ordnungsrecht für ungeeignet. Zudem ist Nr. 5 b viel zu unbestimmt:

„damit zugleich ein von Einschüchterungen, Anfeindungen, Erniedrigungen, Entwürdigungen oder Beleidigungen gekennzeichnetes Umfeld geschaffen wird“.

II. Zu § 16 Abs. 3 BerlHG

Die GEW BERLIN kritisiert die mit dem Gesetzentwurf herbeigeführte Schlechterstellung der Studierendenschaft im Ordnungsverfahren. War nach dem alten BerlHG noch erforderlich, dass die Studierendenschaft wenigstens zu einem Viertel an dem Ordnungsausschuss beteiligt ist und ergab sich implizit aus § 16 Abs. 1 S. 1 BerlHG a. F., dass die Mitglieder des Ordnungsausschusses von den im Akademischen Senat vertretenen Statusgruppen benannt werden, so kann nun – jedenfalls dem Wortlaut des Gesetzentwurfes nach – eine bspw. aus den Hochschullehrer*innen bestehende Mehrheit im Akademischen Senat oder ein Präsidium, das eine wohl von den Hochschullehrer*innen getragene Mehrheit im Akademischen Senat hinter sich hat, durch eine vom Akademischen Senat erlassene Satzung bestimmen, dass die Benennung des Ordnungsausschussmitglieds aus der Gruppe der Studierenden nicht aus der Gruppe der Studierenden im Akademischen Senat, sondern zum Beispiel vom Präsidium vorgenommen wird. Insgesamt könnte so eine Besetzung vorgenommen werden, die lediglich die Interessen der Mehrheit der Hochschullehrer*innen berücksichtigt. Dass den Hochschulen eine Autonomie hinsichtlich der Gestaltung des Ordnungsverfahrens gewährt wird, ist zunächst nicht falsch, es fehlt hier aber an einer Sicherstellung von Minderheitenrechten und der Unbefangenheit der Mitglieder im Ordnungsausschuss. Weil Ordnungsverfahren ausschließlich Mitglieder der Gruppe der Studierenden betreffen können, muss die Gruppe der Studierenden auch entsprechenden Einfluss auf die Besetzung des Ordnungsausschusses haben.

Einen gravierenden Verstoß gegen rechtsstaatliche Prinzipien stellt die Nichtöffentlichkeit der Arbeit der Ordnungsausschüsse da. Ein Grundprinzip des Strafrechts ist die Öffentlichkeit der Verfahren. Mindestens muss Hochschulöffentlichkeit hergestellt werden.

III. Zu § 16 Abs. 5 BerlHG

Die GEW BERLIN hält die hier vorgesehenen Maßnahmen, wie eingangs dargelegt, für ausreichend, um sicherzustellen, dass befristete Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für Hochschulmitglieder getroffen werden können. Zu prüfen wäre, ob die auf drei Monate befristeten Maßnahmen (wie z. B. Hausverbot) von vornherein für einen längeren Zeitraum festgelegt werden können.

V.i.S.d.P.: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Berlin (GEW BERLIN),
Vorstandsbereich Hochschulen / Lehrer*innenbildung, Ahornstr. 5, 1078 Berlin; Tel. 030 219993-0,
info@gew-berlin.de