

# Hochschulordnungsrecht aus Sicht des Wissenschaftsrechts

Prof. Dr. Max-Emanuel Geis

Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
Forschungsstelle für Wissenschafts- und Hochschulrecht  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

- 
- Besetzung von Hörsälen durch Klimaaktivisten
  - Störungen von Podiumsdiskussionen und Drohungen gegen Referenten/innen
  - sexuelle Übergriffe an Hochschulen
  - Gewaltanwendung aus antisemitischen oder anderen militanten Motiven
  - auf dem Hochschulgelände/außerhalb des Hochschulgeländes
  - durch Hochschulangehörige gegen Hochschulangehörige
  - von externen Personen gegen Hochschulangehörige
  - pro-palästinensische Demonstrationen mit und ohne Leugnung des Existenzrechts von Israel

---

## Drei Sanktionsebenen:

- Hausrecht
- Hochschulordnungsrecht
- Strafrecht

## **Strafrecht:**

repressive Tätigkeit, keine Zuständigkeit der Hochschulen

=> keine primäre Grundlage, um Gefahren und Störungen effektiv zu verhindern

allenfalls „Voraustatbestand“ für verwaltungsrechtliches Handeln:

strafrechtlich relevantes Handeln als Gefahr

Problem: Reicht Adhoc-Beurteilung oder bedarf es einer (rechtskräftigen) strafgerichtlichen Verurteilung (Unschuldsvermutung)?

Beispiel: § 19 Abs. 5 Satz 1 Zf. 3 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 NiedersHG: Exmatrikulation setzt rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung voraus (wenig sinnvoll wegen Dauer des Strafverfahrens)

Aber auch als ordnungsrechtlicher „Voraustatbestand“ ein stumpfes Schwert: Feststellung der Erfüllung eines Straftatbestandes durch Hochschulleitung? Bestimmtheitsproblem: solange Strafbarkeit nicht verbindlich feststeht, steht Ordnungsrecht auf tönernen Füßen.

Daher: besser nicht an strafrechtliche, sondern an polizeirechtliche/ordnungsrechtliche Kategorien (Vorliegen einer Gefahr, einer Störung etc.) anknüpfen

---

## Hausrecht:

### Zweck:

Sicherstellung des widmungsgemäßen Gebrauch der Räume sicherzustellen und Fehlverhalten und Störungen auf Hochschulgrund zu unterbinden

=> keine taugliche Grundlage, um Fehlverhalten außerhalb des Hochschulraums zu sanktionieren, es sei denn, Bedrohung auf dem Hochschulgelände auf Grund der Tat zu vermuten

### Rechtsgrundlage:

Ausfluss aus Eigentümerbefugnis (§§ 903, 1004 BGB analog bzw. öffentlich-rechtliche Sachherrschaft => knüpft also an den Hochschulraum an)

keine darüber hinausgehende Rechtsgrundlage nötig (wenn auch sinnvoll)

### Zuständigkeit:

Leiter der Behörde (Präsident/in; Rektor/in) als gesetzlicher Vertreter, nicht Präsidium/Rektorat  
grundsätzlich aus Verhältnismäßigkeitsgründen zu befristen, Anhörung/Begründung

## Blick auf die Geschichte

Vor 1976 gab es das Jahrhunderte alte Recht der Universitäten auf „Relegation“, das es erlaubte, Studenten bei Fehlverhalten „hinauszuwerfen“ (eigenes universitätes Disziplinarrecht)

Rechtsgrundlage: die althergebrachte akademische Selbstgerichtsbarkeit (Karzer!)

In neuerer Perspektive: Konsequenz aus dem besonderen Gewaltverhältnis Hochschule – Student/in)

Dieses wurde in den 70er Jahren durch die Rechtsprechung des BVerfG zu Grabe getragen (Schule, Strafvollzug, Militär). Konsequenz: Eingriffe in die Ausbildungsfreiheit (Art. 12 GG) bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.

## HRG 1976, § 28:

- (1) Die Einschreibung zum Studium kann widerrufen werden, wenn ein Student durch Anwendung von Gewalt, durch Aufforderung zur Gewalt oder durch Bedrohung mit Gewalt
  1. den bestimmungsgemäßen Betrieb einer Hochschuleinrichtung, die Tätigkeit eines Hochschulorgans oder die Durchführung einer Hochschulveranstaltung behindert oder
  2. ein Hochschulmitglied von der Ausübung seiner Rechte und Pflichten abhält oder abzuhalten versucht. (...).
- (3) Die Entscheidung nach Absatz 1 und 2 ergeht in einem förmlichen Verfahren.

**Lit.:** *Dallinger*, in: ders. HRG, 1978, § 28 Rdn. 1 ff.; *Krüger*, in: Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Bd. 1, Stand 1983, § 28 Rdn.1 ff.; *Denninger*, HRG, 1984, § 28 Rdn. 5 ff.;

Föderalismusreform 2006: sukzessiver Erlass von neuen Länderhochschulgesetzen, die die Exmatrikulation neu regelten, meistens als „technischer“ Tatbestand (erfolgreicher oder endgültig erfolgloser Abschluss des Studiums, Nichtzahlung der Studiengebühren). Sehr disparates Bild, Verschärfung ab 2019)

## Übersicht:

- **Baden-Württemberg:**

**§ 62 LHG** → Möglichkeit von Zwangsexmatrikulation nach § 62 II Nr. 8 LHG, wenn diese nach § 62a II Nr. 4 LHG als Ordnungsmaßnahme infolge eines Ordnungsverstoßes nach § 62a I Nr. 1- 3 LHG verhängt wurde. § 62 III Nr. 1 LHG: mögliche Exmatrikulation, sofern Student/in entgegen § 3 V 1 LHG grob fahrlässig gegen seine Pflicht zur „Redlichkeit“ verstößt.

(§ 51a HG NRW 2019 nachgebildet)

- **Bayern:**

**Art. 93 BayHIG** sieht selbst keine Zwangsexmatrikulation vor. Allerdings beinhaltet **Art. 95 BayHIG** eine Satzungsermächtigung für Hochschulen, Näheres zur Exmatrikulation zu regeln. Hiervon hat eine Vielzahl der bayerischen Hochschulen Gebrauch gemacht, vgl. etwa die FAU in § 11 V 2 der *Satzung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) über die Immatrikulation, Rückmeldung, Beurlaubung und Exmatrikulation (ImmaS)* vom 28. November 2006, (Problem: Wesentlichkeitsgrundsatz)

- **Berlin:**

**§ 15 BerlHG** a.F. sah bis vor kurzem keine Zwangsexmatrikulation vor. **§ 16 I BerlHG** a.F. erklärte das „Ordnungsrecht für Studierende für aufgehoben“. Aufgrund dieser relativ neuen Regelung (seit 2021) gingen aufgrund § 19 BerlHG erlassene Satzungen vielfach ins Leere (vgl. etwa § 130 der *Fächerübergreifende Satzung zur Regelung von Zulassung, Studium und Prüfung der Humboldt-Universität zu Berlin (ZSP-HU)*), welche für eine Zwangsmatrikulation an den nun mehr aufgehobenen § 16 II Nr. 4 BerlHG a.F. (Ordnungsmaßnahme der Exmatrikulation) angeknüpft haben. Es bestand daher akuter Handlungsbedarf. Infolge des Nahost-Konflikts wurde im April 2024 daher entgegen massiver Kritik eine Reform der §§ 15, 16 BerlHG beschlossen, wonach eine Zwangsexmatrikulation gemäß §§ 15 S. 2 Nr. 4, 16 II Nr. 5 iVm. I BerlHG nun bei Ordnungsverstößen möglich ist (vgl. 17. BerlHG-ÄnderungsG vom 02.04.2024, Ds 19/1572.)

- **Brandenburg:**

**§ 15 BbgHG** enthält neben Regelungen zur Im- und Exmatrikulation auch eine Verordnungsermächtigung zu deren genauer Ausgestaltung (vgl. Abs. 8). Die Voraussetzungen der Exmatrikulation bestimmt v.a. § 15 V BbgHG. Dieser knüpft in § 15 V Nr. 6 BbgHG an die Ordnungsmaßnahme der Exmatrikulation gemäß § 16 II 1 Nr. 4 BbgHB an, welche als ultima ratio bei schweren Ordnungsverstößen nach § 16 I 1 BbgHG wie vorsätzlicher Behinderung von hochschulspezifischen Abläufen oder Veranstaltungen durch Gewalt oder deren Drohung sowie gemäß § 16 I 2 BbgHG bei wiederholten Verstößen gegen Anordnungen der Hochschulen verhängt werden kann. Ausnahmsweise rechtfertigt § 16 I 2 Nr. 2 BbgHG Ordnungsmaßnahmen zudem auch bei außerhalb der Hochschule begangenen Taten, sofern diese eine Gefährdung oder Störung des Studienbetriebs konkret erwarten lässt.

- **Bremen:**

**§ 42 BremHG** ist recht allgemein gehalten, allerdings beinhaltet § 42 III 2 BremHG die Möglichkeit einer Exmatrikulation bei Gewalt, Drohung oder Diskriminierung gegenüber Hochschulmitgliedern sowie bei dreimaliger schuldhafter Verstößen gegen die Hausordnung. § 44 II BremHG trägt den Hochschulen auf, durch Immatrikulationsordnung Näheres zur Exmatrikulation zu regeln. Hiervon hat bspw. die Universität Bremen in § 11 Immatrikulationsordnung Gebrauch gemacht, welcher in Abs. 3 aber im wesentlichen nur die Exmatrikulationsgründe des § 42 III 2 BremHG wiederholt.

- **Hamburg:**

**§ 42 HmbHG** enthält umfassende Regelungen zur Exmatrikulation; insb. sieht § 42 III Nr. 3 HmbHG eine Zwangsexmatrikulation im Ermessen der Hochschulen durch einen speziellen Ausschuss vor, wenn sie ihrer „Hochschule durch schweres schuldhaftes Fehlverhalten erheblichen Schaden zugefügt haben“. Dies wird durch eine Satzungsermächtigung der Hochschulen ergänzt, § 42 III Nr. 3 Hs. 2 HmbHG. Der etwa auf dieser Grundlage erlassene § 7 III Nr. 3 der *Immatrikulationsordnung der Universität Hamburg* vom 30. Juni 2005 beschränkt sich dabei auf eine Wiederholung des Gesetzeswortlaut. Etwas ähnliches regelt § 29 II 1 Nr. 3, S. 2 für die Hamburger Polizeiakademie.



- **Hessen:**

**§ 65 HessHG:** insb. § 65 III 1 HessHG stellt die Exmatrikulation in das Ermessen des Präsidiums, sofern der Student mit Gewalt universitätsspezifische Vorgänge stört. Dies ergänzt § 65 III 2 HessHG für Beteiligungen an solchen Handlungen oder bei schweren Verstößen gegen das Hausrecht oder die Ordnung der Hochschule.

- **Mecklenburg-Vorpommern:**

**§ 17 LHG M-V** regelt sowohl Im- als auch Exmatrikulation. § 17 VII LHG M-V regelt als gebundene Entscheidung die Beendigung der Immatrikulation in verschiedenen Fällen. § 17 X LHG M-V sieht eine Zwangsexmatrikulation im Ermessen der Hochschule vor, wenn Einrichtungen der Hochschule zu strafbaren Handlungen ausgenutzt oder strafbare Handlungen gegenüber Unimitarbeitern begangen werden. Darüber hinaus ist eine Exmatrikulation nach § 17 X 2 LHG M-V bei Verstößen gegen die wissenschaftliche Redlichkeit nach § 51 II 1-3 LHG M-V möglich. § 17 XI LHG M-V sieht zudem eine genaue Ausgestaltung durch Satzungen der Hochschulen vor. (Beispiel: §§ 16, 17 Immatrikulationsordnung der Universität Rostock vom 7. Juni 2022).

- **Niedersachsen:**

**§ 19 NHG** regelt neben Exmatrikulation zugleich auch die Einschreibung und Rückmeldung. § 19 VI 1 NHG knüpft die Exmatrikulation an Fälle in denen die Ablehnung der Einschreibung gerechtfertigt gewesen wäre. Dies erfasst nach § 19 V 1 Nr. 3 NHG insb. Fälle einer rechtskräftigen Verurteilung wegen Straftaten gegen das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit oder die persönliche Freiheit, auf Grund derer Gefährdung oder Störung des Studienbetriebes zu besorgen ist. Näheres regelt gemäß § 19 VII NHG eine Ordnung (vgl. etwa §§ 6, 7 der Immatrikulationsordnung der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover vom 24.08.2017, die gegenüber dem Gesetz aber keine neuen Gründe regelt).

- **Nordrhein-Westfalen:**

**§ 51 HG NRW** → Zwangsexmatrikulation für Fehlverhalten grds. nicht vorgesehen, sofern dieses nicht unmittelbaren Einfluss auf die Einschreibung hatte (§ 51 I Nr. 2 HG NRW). Seit Oktober 2019 existiert jedoch § 51a II Nr. 5 HG NRW, wonach als ultima ratio eine Exmatrikulation als Ordnungsmaßnahme möglich ist. Voraussetzung hierfür ist ein Ordnungsverstoß, welcher gemäß § 51a I HG NRW z.B. in Gewaltanwendung, gravierenden Hausrechtsverletzungen, strafbaren Handlungen mit Hochschulbezug, aber auch Diskriminierungen und Würdeverletzungen liegen können. Näheres (insb. zum Verfahren) kann der Senat durch Ordnung regeln, § 51a III HG NRW.

Ähnlich systematisiert sind §§ 43, 43a KunstHG NRW für die Kunsthochschulen NRWs.

- **Rheinland-Pfalz:**

**§ 69 HochSchG RP** regelt Aufhebung, Rücknahme und Widerruf der Einschreibung. Der Exmatrikulation entsprechende Widerrufsgründe regelt insbesondere § 69 III 1 HochSchG RP. Hiernach steht ein Widerruf im Ermessen der Hochschule, wenn der Student gewaltsam Hochschuleinrichtungen und Abläufe stört, ebendiese zur Begehung rechtswidriger Taten missbraucht, (sexuelle) Diskriminierungen und Nachstellungen begeht, wegen bestimmter Straftaten bereits rechtskräftig verurteilt wird oder er der Hochschule oder dem Land durch schweres schuldhaftes Fehlverhalten erheblichen Schaden zugefügt hat. Dies gilt nach § 69 III 2 HochSchG RP auch, wenn der Student wiederholt Anordnungen zuwider handelt, welche die Hochschule aufgrund ihres Hausrechts (§ 80 Abs. 3) wegen Verletzung seiner allgemeinen Verhaltenspflichten nach § 36 Abs. 4 getroffen hat.

- **Saarland:**

**§ 82 SHSG** regelt die Aufhebung der Einschreibung. Für die Zwangsexmatrikulation sind insb. § 82 IV 1 Nr. 3 und 4 SHSG zu beachten, wonach die Einschreibung widerrufen werden kann, wenn Studierende durch Gewalt hochschulspezifische Abläufe behindern oder Einrichtungen der Hochschule zu strafbaren Handlungen zu nutzen versuchen. Ebenfalls möglich ist eine Exmatrikulation gemäß § 82 IV 2 SHSG, wenn Studierende wiederholt Anordnungen zuwiderhandeln, die gegen sie von der Hochschule wegen Verletzung ihrer Rücksichtnahmepflichten nach § 15 V SHSG getroffen worden sind.

- **Sachsen:**

**§ 22 SächsHSG** → Zwangsexmatrikulation nur eingeschränkt: § 22 III Nr. 1 SächsHSG knüpft an § 19 III Nr. 6 SächsHSG an, welcher eine rechtskräftige Verurteilung zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr voraussetzt, aufgrund derer die weitere Gefährdung des Hochschulbetriebs zu befürchten ist. Soweit ersichtlich ist diese Regelung auch abschließend.

- **Sachsen-Anhalt:**

**§ 30 III HSG LSA** regelt umfassend die Möglichkeiten einer Zwangsexmatrikulation. Diese ist etwa möglich bei Gewaltanwendung, Drohungen, sexuellen Diskriminierungen gegenüber Hochschulmitgliedern und Gästen sowie bei schweren Verstößen gegen das Hausrecht, die Hochschulordnung oder bei Störungen von Hochschulveranstaltungen. Nach § 30 IV HSG LSA wird das nähere (insb. zum Verfahren) durch Satzungen geregelt.

- **Schleswig-Holstein:**

**Nach § 42 III Nr. 1 iVm. § 40 III Nr. 1 HSG** kann ein Student „entlassen“ werden, wenn er wegen einer rechtswidrigen Tat zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde, auf Grund derer weitere Störungen zu erwarten sind oder eine sexuelle Diskriminierung nach § 3 IV AGG oder § 238 StGB im Bereich der Hochschule begangen wurde. Geringere Anforderungen stellt § 42 III 3, 4 HSG auf, wonach eine Entlassung auch möglich ist, wenn durch Gewalt auch hochschulspezifische Abläufe oder Veranstaltungen eingewirkt wird oder wiederholt gegen das Hausrecht oder die Hochschulordnung verstoßen wird .

- **Thüringen:**

**§ 75 ThürHG:** detaillierte Regelung von Exmatrikulationsgründen; Exmatrikulation nach § 75 II 1 Nr. 7 ThürHG durch Anordnung als Ordnungsmaßnahme nach § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4. Voraussetzung ist ein Ordnungsverstoß nach § 76 I ThürHG: Gewaltausübung iRd. Hochschulbetriebs, bei wiederholten Verstößen gegen Hochschulordnungen, welche den reibungslosen Betrieb gewährleisten sollen, vorsätzlichen Diskriminierungen entgegen § 3 IV AGG sowie sonstigen schwerem schuldhaftem Fehlverhalten, welches geeignet ist der Hochschule Schaden zuzufügen, gesehen werden.

## Folgerungen:

- Die Landeshochschulgesetze haben abschließende Regelungen der Exmatrikulation getroffen (Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG); § 28 HRG ist insoweit derogiert. Exmatrikulation als Ordnungsmaßnahme ist durchgehend Ermessensnorm.
- Tatbestände der Exmatrikulation müssen als schwerer Eingriff in Grundrecht der Ausbildungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) vom Gesetzgeber selbst geregelt sei, keine Delegation auf Satzungs-/Verordnungsgeber (Wesentlichkeitstheorie); vgl. BVerfG 147, 253 Rdn. 119 – 3. NC-Urteil v. 19.12.2017.
- Die Länder regeln das Verfahren eigenständig (LVwVfG, ergänzende Satzungen); § 28 Abs. 3, 4 HRG kommt nicht mehr zur Anwendung (kein förmliches Verfahren, keine Mitteilungspflicht, keine Sperrwirkung); notwendig: Tatsachenfeststellung von Amts wegen
- Exmatrikulation = belastender VA => Anhörung (§ 28 VwVfG), Begründung (§ 39 VwVfG), Ermessenskontrolle (§ 40 VwVfG), Verhältnismäßigkeit (ultima ratio!) => mildere Maßnahmen möglich: Verwarnung, zeitweiser Ausschluss von Veranstaltungen, Androhung der Exmatrikulation (vgl. Schulrecht)

## Anwendungsbereich und offene Fragen:

- taugliche Maßnahmen nur gegenüber Hochschulangehörigen = Körperschaftsmitgliedern
- keine taugliche Grundlage, um Fehlverhalten externer Personen zu sanktionieren
- ungeklärt, ob auch bei Fehlverhalten von Hochschulmitgliedern im externen Raum anwendbar (mögliche Begründung aus körperschaftlicher Pflichtenbindung)
- Definition „**Gewalt**“: Anleihe beim Strafrecht (körperlich wirkender Zwang?) oder auch Beschimpfungen/Beleidigungen (auch Einsatz psychologischer Mittel) oder eigenständiger verwaltungsrechtlicher Begriff
- Problem Häufung unbestimmter Rechtsbegriffe: Zufügung eines **erheblichen** Schadens für die Hochschule durch **schweres schuldhaftes Fehlverhalten** (HmbHG)

# **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Prof. Dr. Max-Emanuel Geis**  
**Lehrstuhl für Deutsches und Bayerisches Staats- und**  
**Verwaltungsrecht**  
**Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU)**  
**Kontakt: [max-emanuel.geis@fau.de](mailto:max-emanuel.geis@fau.de)**