

# ZLVR

7. Jahrgang

Zeitschrift für Landesverfassungsrecht  
und Landesverwaltungsrecht

Die allgemeine Zeitschrift für das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht aller sechzehn deutschen Länder

Nr. 1 / 2022

Herausgegeben von Hannes Berger und Lukas C. Gundling

ISSN (Online) 2511-3666

## Inhalt dieses Heftes

**Manfred Baldus (1963 – 2021)**

*Gundling*

Seite 1

**Schutzpflicht des Staates**

**gegenüber Menschen mit Behinderung**

*Berger*

Seite 13

**Rezensionen im Öffentlichen Recht**

Seite 17

*J. Falter – Die Schuldenbremse des*

*Grundgesetzes (Fuchs)*

*S. Weber – Die neue Eingliederungshilfe*

*(Berger)*

**Rechtsprechung**

Seite 20

*VGH BW – Zutritt zu universitären Veranstaltungen*

*VG Mainz und VG Frankfurt/Main – Kein*

*allgemeinpolitisches Mandat der verfassten*

*Studierendenschaft (mit Anm. Ganser)*

# 1/2022

## Manfred Baldus (1963–2021) – Rechtswissenschaftler, Hochschullehrer und Verfassungsrichter.

von Lukas C. Gundling, Erfurt\*

*Kurz nach Weihnachten 2021, am 29. Dezember, ist der Erfurter Staatsrechtslehrer und Verfassungsrichter Manfred Baldus unerwartet im Alter von nur 58 Jahren gestorben. Die ersten Reaktionen vermitteln einen Eindruck des Verlustes für das Land Thüringen: Der Thüringer Ministerpräsident Bodo Ramelow twitterte am Morgen des 30. Dezember zum Tod von Manfred Baldus unter anderem „Eine starke Stimme ist verstummt. [...] Ein engagierter Jurist und starker Streiter für den Rechtsstaat.“<sup>1</sup> Mit diesen Worten überschrieb in der Folge auch die Thüringer Allgemeine und die Thüringer Landeszeitung ihre Meldung zum Tod von Baldus. Der Thüringer Innenminister Georg Maier äußerte nur kurz nach Ramelow seine Bestürzung: „Seine Stimme der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird fehlen.“<sup>2</sup>*

*Nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Pressevertreter meldeten sich rasch zu Wort: Der Thüringer Journalist Martin Debes würdigte Baldus Wirken mit den Worten: „Er war nicht nur ein streitbarer Rechtsprofessor, Verfassungskommentator und Theoretiker, sondern auch der wirkungsmächtigste Verfassungsrichter Thüringens.“<sup>3</sup> Und die CDU-Fraktion im Thüringer Landtag erklärte zum Tod des Sozialdemokraten Baldus am Abend des 30. Dezember: „Als Professor, Verfassungskommentator und Richter am Thüringer Verfassungsgerichtshof hat er unser Land geprägt.“<sup>4</sup> Doch der Verlust reicht weit über Thüringen und weit über das öffentliche Leben hinaus.*

---

\* Lukas C. Gundling, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte an der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt. Für wertvolle Anmerkungen danke ich Sebastian Raphael Bunse, Linn Jansen und Dr. Hannes Berger.

<sup>1</sup> Twitter-Nachricht vom 30.12. 2021, siehe unter <https://twitter.com/bodoramelow/status/1476488815846076417>; zuletzt abgerufen am 17.01.2022.

<sup>2</sup> Twitter-Nachricht vom 30.12. 2021, siehe unter <https://twitter.com/GeorgMaier8/status/1476510740945293312>; zuletzt abgerufen am 17.01.2022.

<sup>3</sup> Twitter-Nachricht vom 30.12.2021, siehe unter [https://twitter.com/Martin\\_Debes/status/1476554346573799429](https://twitter.com/Martin_Debes/status/1476554346573799429); zuletzt abgerufen am 17.01.2022.

<sup>4</sup> Twitter-Nachricht vom 30.12. 2021, siehe unter [https://twitter.com/cdu\\_fraktion\\_th/status/1476580397744074754](https://twitter.com/cdu_fraktion_th/status/1476580397744074754); zuletzt abgerufen am 17.01.2022.

Diesen ersten Stimmen ist unumwunden zuzustimmen und zugleich beziehen sie sich hauptsächlich auf sein Wirken als Thüringer Rechtswissenschaftler und Verfassungsrichter. Es ist nur ein Aspekt seines Wirkens, wie in diesem Beitrag noch aufgezeigt wird, wenn auch ein Wesentlicher. Er wird den Ausgangspunkt dieser kurzen Lebensskizze bilden, die keinesfalls den Anspruch der Vollständigkeit beanspruchen kann.

### I. Leben

#### 1. Wirken in Thüringen

##### a) Professor an der Universität Erfurt

*Manfred Baldus* hatte ab 2003 den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte an der 2000 neugegründeten Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt inne. Er war dort Vertrauensdozent der Friedrich-Ebert-Stiftung und übernahm, neben seinen weiteren Verpflichtungen, verschiedene Aufgaben in der Universitätsselbstverwaltung, beispielsweise war er jahrelang Vorsitzender der Untersuchungskommission gemäß dem Ethikkodex der Erfurter Universität. Nicht nur an der Universität, sondern in allen Kontexten, war seine Arbeit von Fairness und Korrektheit geprägt, die auch regelmäßig dazu führte, dass er sich nicht auf die bequemste Lösung einließ, sondern für eine richtige Lösung stritt.

Zu seiner Lehre und seiner Forschung wird unten unter II. ausgeführt.

##### b) Verfassungsrichter

2005 wurde *Manfred Baldus* vom Thüringer Landtag zum stellvertretenden Mitglied, 2008 zum ordentlichen Mitglied des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gewählt, jeweils auf Vorschlag der SPD-Fraktion. Seine Amtszeit wurde 2012 ebenfalls auf Vorschlag der Sozialdemokraten um weitere fünf Jahre und im März 2018 auf Vorschlag der Fraktionen der Parteien CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke mit 77 von 85 Stimmen um weitere sieben Jahre verlängert.

*Baldus* selbst hat sich, mit Blick auf seine Aufgabe, nichts aus diesen politischen Zusammenhängen seiner Bestellung gemacht. Für ihn stand die Sache, das Auffinden der verfassungsrechtlich richtigen Lösung im Vordergrund seiner Arbeit und nicht das Auftreten als Vertreter einer bestimmten politischen Richtung. Dies äußerte sich nicht zuletzt in seinen zahlreichen Sondervoten. Kein Mitglied

des Thüringer Verfassungsgerichts fiel mit einer solch großen Menge scharf formulierter Sondervoten auf. Getragen waren diese von der seine Arbeit am Gerichtshof insgesamt beherrschenden Überzeugung, für methodisch korrekte und in sich schlüssige Entscheidungen einstehen zu müssen.<sup>5</sup> Diese Überzeugung, verbunden mit seinem Augenmerk auf eine klare und präzise Sprache, wird sicher dazu beigetragen haben, dass mehrere Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofs über die Grenzen des Freistaats hinaus an Bedeutung erlangt haben. Nicht nur, wenn *Baldus* Berichtersteller in einem Verfahren war, wie zuletzt prominent bei der Entscheidung zu den paritätischen Wahllisten,<sup>6</sup> sondern generell investierte er jeweils sehr viel Zeit in die Vorbereitung der Beratungen und mündlichen Verhandlungen. Auch hier kamen sein außergewöhnliches Arbeitsethos und sein striktes Zeitmanagement zum Tragen.

Mit Blick auf den Thüringer Verfassungsgerichtshof ist der Verlust von *Manfred Baldus* in Anbetracht der Situation des Gerichts 2022 ein schwerer. Der Verfassungsgerichtshof ist derzeit immer noch ohne Präsidenten und die Amtszeit der ganz überwiegenden Mehrzahl der Mitglieder endet in diesem Jahr. Die politische Situation stellt die entsprechenden Wahlen im Thüringer Landtag allerdings vor Herausforderungen. *Baldus* hatte sich bereits zur Zeit der letzten Vakanz des Präsidentenamts mit Fragen der Arbeitsfähigkeit des Gerichts befasst und sich auch weiterhin damit beschäftigt. Somit hätte er auch sicher 2022 die Bemühungen zur Abwendung einer Verfassungs-(gerichtshof)krise mit seiner Expertise unterstützen können. Seine Stelle am Weimarer Gerichtshof blieb jedoch nur kurz unbesetzt. Am 4. Februar 2022 wurde die Jenaer Staatsrechtlerin *Anika Klafki*, ebenfalls Sozialdemokratin,

<sup>5</sup> Sondervoten von Manfred Baldus, zusammengestellt durch *Michael Güpner* (Universität Erfurt): VerfGH, Urt v. 23.04.2009 – ThürVerfGH 32/05; Urt. v. 01.07.2009 – VerfGH 38/06; Beschl. v. 04.09.2013 – VerfGH 18/10; Urt. v. 21.05.2014 – VerfGH 13/11; Urt. v. 10.02.2016 – VerfGH 11/15; Urt. v. 09.06.2017 – VerfGH 61/16; Urt. v. 25.09.2018 – VerfGH 24/17; Urt. v. 30.03.2020 – VerfGH 20/19; Urt. v. 16.12.2020 – VerfGH 14/18; Beschl. v. 26.05.2021 – VerfGH 101/20 (*Baldus* verfasste sämtliche Sondervoten ohne Beteiligung weiterer Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs).

<sup>6</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020 – VerfGH 2/20. Leider erlebte er die Veröffentlichung der Abweisung der Verfassungsbeschwerde gegen diese Entscheidung am 18.01.2021 nicht mehr (BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Zweiten Senats v. 6. Dezember 2021 – 2 BvR 1470/20).

im Thüringer Landtag als seine Nachfolgerin beim Verfassungsgerichtshof gewählt.<sup>7</sup>

### c) Weiteres Engagement im und für das Land

Nicht nur als Richter und Hochschullehrer trat *Baldus* in Thüringen in Erscheinung, sondern auch als Rechtswissenschaftler. So gab er beispielsweise 2013 den zweiten Kommentar zur Thüringer Verfassung mitheraus. Hierin kommentierte er nicht nur zentrale Normen, wie Art. 1 ThürVerf zur Menschenwürde und zum Bekenntnis zu den Menschenrechten, sondern äußerte sich auch zu Fragen der Verfassungsauslegung und zum Verhältnis von Thüringer Verfassung und Grundgesetz. Daneben gab er mit *Matthias Knauff* 2019 das erste Studienbuch zum Thüringer Landesrecht heraus. Er selbst bearbeitete darin das Kapitel zum Verfassungsrecht.<sup>8</sup> Bei der Thüringer Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen war er Vorstandsmitglied.

Und auch im Bereich der Exekutive engagierte sich *Baldus*. So fungierte er 2015 und 2016 als Leiter der Expertenkommission zur Evaluierung der Thüringer Polizeistrukturreform unter Einbeziehung der Struktur und Arbeitsweise des Landeskriminalamtes. Bereits 2010 übernahm er bei der Klassik-Stiftung Weimar die Moderation der Expertenkommission zur Standortfindung für das neue Bauhaus-Museum in Weimar.

## 2. Der Weg zum Lehrstuhl

*Manfred Baldus* war Wahlthüringer. Er wurde am 25. Mai 1963 im Westerwald im katholischen Marienhausen geboren und wuchs dort auf. Seine Eltern, der Bankkaufmann *Otto Baldus* und die Schneiderin *Brigitte Baldus* geb. *Alof* taufte ihren Sohn auf den Namen *Manfred Aloisius Baldus*. Selbst stand er der Kirche jedoch kritisch gegenüber. Eine seiner großen Leidenschaften – seit Kindesbeinen an – galt dem Fußball. Dieser führte ihn als Jugendlicher nach Darmstadt, da er dort den Besuch des Gymnasiums mit dem Fußball verbinden konnte. Er stand damals unter Vertrag beim SV Darmstadt 98. Es folgten weitere Verträge bei anderen Vereinen. 1980 absolvierte er mehrere Spiele für die damalige A-Jugend-Nationalmannschaft (heute U19) des Deutschen Fußballbundes und auch wäh-

<sup>7</sup> LT-Plenarprotokoll, 7. Wahlperiode – 73. Sitzung – 04.02.2022, S. 33 f.

<sup>8</sup> Mit der Aktualisierung seines Kapitels zum Verfassungsrecht für die zweite Auflage hatte er bereits begonnen. Sie wird voraussichtlich im Herbst 2022 erscheinen.

rend seines Studiums noch Pflichtspiele; für den VfB Wissen in der Saison 1983/1984 in der Verbandsliga Rheinland, die damals vierthöchste deutsche Liga, 21 Spiele. Später begeisterte er sich für Radsport und noch 2021 fuhr er aktiv bei Radrennen mit. Dem Fußball aber blieb er stets verbunden, so trainierte er später auch in Erfurt den jungen Fußballnachwuchs.

Sein Studium der Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft und Philosophie absolvierte *Manfred Baldus* von 1983 bis 1985 an den Universitäten von Trier und Bonn, 1985/1986 als Stipendiat des DAAD in Paris (Sorbonne) sowie 1986/1987 an der Freien Universität Berlin, bevor er 1987/1988 wieder in Bonn studierte. Die erste Staatsprüfung bestand er im Juni 1989 am Oberlandesgericht Köln. 1993/1994 folgte noch eine Studienstation an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Schon während seines Studiums setzte er sich intensiv mit dem Werk *Carl Schmitts* auseinander. Frucht dieser Auseinandersetzung waren bereits erste Veröffentlichungen, die ihn mit ausgewiesenen Schmitt-Kennern in persönlichen Kontakt brachten. Nicht minder vertraut war *Baldus* mit dem Werk *Hans Kelsens*.

*Baldus* leistete 1990 seinen Zivildienst am Universitätskrankenhaus Eppendorf in Hamburg ab und wurde 1991 im Graduiertenkolleg für Rechtsgeschichte der Universität Frankfurt am Main aufgenommen. Als Doktorand, zunächst von *Bernhard Schlink* in Bonn, dann von *Michael Stolleis* in Frankfurt am Main betreut, war er Stipendiat der Stiftung Volkswagenwerk. Ebenfalls 1991, unter dem Eindruck des irakischen Angriffs auf Kuwait, hinterfragte er die Gründe für seine Verweigerung und erklärte daraufhin seinen Verzicht auf die Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer. In die Folgezeit fällt eine Auseinandersetzung mit dem Wehrrecht. 1993 begann er den Juristischen Vorbereitungsdienst am Hanseatischen Oberlandesgericht Hamburg. In dieser Zeit erfolgte auch seine Promotion. 1994 schloss er diese an der Frankfurter Universität mit der Dissertation „Die Einheit der Rechtsordnung: Bedeutungen einer juristischen Formel in Rechtstheorie, Zivil- und Staatsrechtswissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts“ mit der Bewertung „summa cum laude“ ab.<sup>9</sup> Gutachter waren *Michael Stolleis* und *Bernhard*

<sup>9</sup> Besprochen wurde die Arbeit u.a. von *Oliver Lembcke*, ZPol 1996, 280; *Meinhard Schröder*, DVBl. 1997, 79; *Eric Hilgendorf*, ARSP 83 (1997), 579 f.; *Stanley L. Paulson*, ZNR 20 (1998), 327–329; *Gerhard Robbers*, ZRG GA 115 (1998), 910. Überdies wurde die Dissertation in Finnland (*Raimo Siltala*, Oikeus 1/1997) und in Griechenland (*Kambas*, Die Verfassung 4/1997) rezensiert.

*Schlink*. Im Jahr 1995 bestand er die zweite juristische Staatsprüfung in Hamburg.

*Baldus* entschied sich, weiter die wissenschaftliche Laufbahn zu verfolgen. 1996 war er kurzzeitig Assistent an der Universität Rostock bei *Volker Neumann*, bevor er im selben Jahr ein Habilitationsstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zugesprochen bekam. In dieser Zeit war er Mitbegründer des Arbeitskreises für Geschichte, Methodik, Dogmatik des Öffentlichen Rechts (GeMeDog), in dessen Rahmen bei den jährlichen Treffen Arbeiten von Doktoranden und Habilitanden vorgestellt und diskutiert werden. Er selbst stellte 1997 seine Arbeit beim Treffen in Rostock vor und blieb über die Jahre Teil des Arbeitskreises, führte dessen Chronik und brachte später eigene Nachwuchswissenschaftler in den Kreis mit ein. *Baldus* arbeitete bis 1998 an seiner Habilitationsschrift „Transnationales Polizeirecht – Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten“, mit der er sich an der Juristischen Fakultät der Frankfurter Universität habilitierte.<sup>10</sup> Gutachter waren *Michael Stolleis* und *Erhard Denninger*. Er erhielt die *Venia legendi* für Öffentliches Recht einschließlich des Europarechts, Rechtstheorie und Neuere Rechtsgeschichte. Die Habilitation wurde am 13. Februar 2001 mit dem mit 4.000 Mark dotierten „1. Preis der Polizeiführungsakademie 1999“ in Münster ausgezeichnet.<sup>11</sup> Zu den Mentoren *Baldus'* ist auch der Hamburger Staatsrechtler und ehemalige Minister *Hans Peter Bull* zu zählen, mit dem er bis zuletzt im Austausch stand.

Der frischgebackene Privatdozent *Baldus* kehrte 1998 als wissenschaftlicher Assistent an die Rostocker Universität zu *Volker Neumann* zurück, wurde 1999 Mitglied des Justizprüfungsamtes in Mecklenburg-Vorpommern und nahm 1999 eine Gastprofessur an der Université Paris X. wahr, bevor er 2000 als wissenschaftlicher Oberassistent zu *Carsten Brodersen* an die Universität der Bundeswehr nach Hamburg kam. Hier hatte er inzwischen eine Familie gegründet. Aus der Ehe mit seiner Frau gingen zwei Söhne hervor.

<sup>10</sup> Besprechungen der Habilitationsschrift: *Jan Hecker*, JZ 2002, 549 f.; *Josef Franz Lindner*, BayVBl. 2002, 479 f.; *tw*, Datenschutz Nachrichten 25 (2002), 40; *Wolfgang Kaleck*, Bürgerrechte & Polizei 2003, 108.

<sup>11</sup> Verbrechensbekämpfung geht in eine neue Dimension. Polizeiführungsakademie Münster verleiht Auszeichnungen, Westfälische Nachrichten vom 14. Februar 2001.

Einen Lehrstuhl im Bereich des Öffentlichen Rechts zu erlangen, gestaltete sich allerdings in dieser Zeit schwierig. Er hatte zwar die Oberassistentenstelle in Hamburg und Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten von Frankfurt/Main (Professur von *Leke Osterloh*) und Kiel (Professur von *Edzard Schmidt-Jortzig*) wahrgenommen, dennoch eruierte er auch andere Laufbahnoptionen. Durch den Terroranschlag am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika und die darauffolgende Sicherheitsdebatte geriet *Baldus*, der sich nicht zuletzt durch seine Habilitationsschrift als Experte im grenzüberschreitenden Sicherheitsrecht ausgewiesen hatte und dessen Forschung besondere Praxisrelevanz erlangte, in den Fokus von Entscheidungsträgern. Der damalige Bundesinnenminister *Otto Schily* zeigte Interesse am jungen Privatdozenten *Baldus* und bot ihm, nach einem persönlichen Gespräch, gar eine Stellung im Bundesinnenministerium in Berlin an. Allerdings erhielt *Baldus* in dieser Zeit einen Ruf auf eine C4-Professur an die Universität Erfurt, den er schließlich der Laufbahn als Ministerialbeamter vorzog. Auch ein Ruf der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster 2008 auf eine inhaltlich seiner Habilitation entsprechende Professur für Öffentliches Recht, insbesondere nationales und transnationales Polizeirecht, konnte ihn nicht mehr aus Erfurt weglocken, wohin er mittlerweile übersiedelt war.

### 3. Sachverständiger und Prozessbevollmächtigter

Über seine Tätigkeit als Wissenschaftler hinaus, trat er außer in der eingangs für Thüringen illustrierten Weise auch als Prozessbevollmächtigter in Verfahren vor Verfassungsgerichten sowie in Sachverständigenanhörungen der deutschen Legislative auf. Erstmals war dies 2001 der Fall, als er vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eine Prozessvertretung im Rahmen des Normenkontrollverfahrens 1 BvL 23/96 zum Verbot des Doppelnamens für Kinder durch § 1616 Abs. 2 und 3 BGB a.F. übernahm. Er war selbst von dieser Regelung betroffen, wollte er seinen Kindern einen Doppelnamen geben. Die Presse berichtete damals namentlich über den jungen Juristen und dessen Kinder, die die Namen *Baldus* und *Stadtländer* tragen sollten.<sup>12</sup> Es ist bedauerlich, dass er die im Januar 2022

bekanntgemachten Bestrebungen des Bundesjustizministers *Buschmann* zur Liberalisierung des Namensrechts nicht mehr miterlebte.

Eine weitere Prozessvertretung übernahm er vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen. Dort trat er 2008 im Normenkontrollverfahren zur Überprüfung der Vorschriften des Gesetzes über den Verfassungsschutz und das Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (VerfGH 01/08) in Erscheinung. Zuvor hatte er seine Bedenken gegen die dortigen Regelungen in einem Rechtsgutachten dargelegt.<sup>13</sup>

Seinen ersten Auftritt im Deutschen Bundestag hatte er 2001 im Innenausschuss, wobei er seine Stellungnahme als Sachverständiger im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum "Terrorismusbekämpfungsgesetz" vorstellte. Das Sicherheitsrecht sollte das Gebiet bleiben, in dem er mit seinen Stellungnahmen die Arbeit der deutschen Legislative unterstützte. Schon ein Jahr später, 2002, sprach er vor dem Rechtsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft und stellte seine Stellungnahme als Sachverständiger im Rahmen der Öffentlichen Anhörung zum "Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes" vor. 2004 war er wieder vom Bundestag in Berlin als Sachverständiger angefragt und dies gleich zweimal: Einerseits vom Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum "Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben" (BT-Drs. 15/2361) und andererseits vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Jörg van Essen, Rainer Funkte u.a. "Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr" (BT-Drs. 15/1985) sowie zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen "Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland" (BT-Drs. 15/2742). Insbesondere der Streit der Verfassungsrechtsexperten um das Luftsicherheitsgesetz, das er vom Grundgesetz gedeckt sah, verschaffte *Baldus* Medienpräsenz.<sup>14</sup>

---

Allein oder doppelt, Der Spiegel 2/1998, S. 92. Jeweils war dies nur eine kleine Auswahl der Presseberichterstattung.

<sup>13</sup> *Heinz Tutt*, Überzogener Schutz der Verfassung. Gutachter kritisieren Nordrhein-Westfalens Geheimdienstgesetz, Kölner Stadt-anzeiger v. 16.06.2007; *Wilfried Goebels*, NRW-SPD klagt gegen „trojanische Pferde“, Westfalenpost v. 16.06.2007.

<sup>14</sup> Wolfgang Janisch, Grundgesetz macht enge Vorgaben zum Bundeswehreininsatz im Inneren, dpa v. 18.03.2004; *Lars-Broder Keil*, Rot-Grün will Luftsicherheitsgesetz aufsplitten. Opposition

---

<sup>12</sup> Bspw. Keine Doppelnamen für Kinder. „Persönlichkeitsrecht nicht berührt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.01.2002, S. 9; Doppelnamenverbot für Kinder bleibt bestehen, Die Welt vom 31.01.2002 (<https://www.welt.de/print-welt/article371295/Doppelnamenverbot-fuer-Kinder-bleibt-bestehen.html>); *Maike Röttger*, Kinder ohne Bindestrich, Hamburger Abendblatt vom 31.01.2002, S. 30. Zuvor bspw. schon:



2006 nahm er zum letzten Mal eine Anfrage aus dem Bundestag an. Er trat vor dem Rechtsausschuss als Sachverständiger zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drs. 16/813) "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes" ("Föderalismusreform - Bereich Inneres") auf. Hierbei sah er die Kompetenzerweiterung des BKA als unproblematisch an. Ebenfalls 2006 war er Sachverständiger für den Landtag Brandenburg im Ausschuss für Inneres zum Vierten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes (Drs. 4/3508) sowie für das Abgeordnetenhaus Berlin im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung, zur Drs. 15/4207 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Großen Lauschangriff aus dem Berliner Polizeigesetz streichen – Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes". Ein letztes Mal trat *Baldus* 2007 für die Bürgerschaft der Freien und Hanseatenstadt Hamburg als Sachverständiger auf. Hier beriet er den Innenausschuss zur Novellierung des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes. Auch später war er als Berater tätig, so für die SPD bei der Novelle des BKA-Gesetzes 2008, wobei er seine verfassungsrechtlichen Bedenken artikulierte.<sup>15</sup>

Bis zuletzt erreichten *Manfred Baldus* immer wieder Anfragen als sachverständiger Gutachter, auch von Parlamentsausschüssen, oder als Prozessvertreter. Er lehnte diese mit Verweis auf mögliche Interessenskonflikte beim Thüringer Verfassungsgerichtshof und auf seine laufenden Forschungsprojekte, die er wie die Arbeit beim Verfassungsgerichtshof stets hoch gewichtete, ganz regelmäßig ab. Gleiches galt, bis auf wenige Ausnahmen, für Interview- und anderweitige Presseanfragen zu aktuellen politischen und juristischen Themen.<sup>16</sup>

---

lehnt Zustimmung für Bundeswehreinsetzung ohne Grundgesetzänderung ab – Experten zerstritten, *Die Welt* v. 27.04.2004, S. 4; Staatsrechtler streiten über Terrorabwehr, *Frankfurter Rundschau* v. 27.04.2004; Anhörung zur Neuregelung der Luftsicherheit: Notwendigkeit einer Änderung des Grundgesetzes bleibt kontrovers, *Das Parlament* v. 03.05.2004.

<sup>15</sup> *Margarete van Ackeren*, BKA-Gesetz gerügt, *Focus* v. 19.05.2008, S. 11.

<sup>16</sup> Bspw. aber: Vertrauensfrage: Verfassungsrechtler für Ende der Wehrpflicht. Experten fordern von Verteidigungsminister Struck Konsequenzen aus Kölner Urteil gegen Einberufungspraxis, *Financial Times Deutschland* vom 19.01.2004; Manöver voller rechtlicher Risiken, *Stern* vom 30.06.2005 (online: <https://www.stern.de/politik/deutschland/vertrauensfrage-manoever-voller-rechtlicher-risiken-3288144.html>).

#### 4. Der letzte Akt

Am Vormittag des 7. Februar 2022 wurde *Manfred Baldus*, im Rahmen einer Trauerfeier auf dem Erfurter Hauptfriedhof beigesetzt. Die Feier verdeutlichte welche Lücke er hinterlassen wird – bei seiner Familie, an der Universität, in der Wissenschaft, beim Verfassungsgericht und darüber hinaus. Verdeutlicht wurde dies unter anderem auch durch die Laudationes, die der Freiburger Staatsrechtler *Ralf Poscher*, auf *Baldus'* Werk, der ehemalige Präsident des Thüringer Verfassungsgerichtshofs *Stefan Kaufmann* auf sein Wirken am Thüringer Verfassungsgerichtshof und der Dekan der Erfurter Staatswissenschaftlichen Fakultät *Till Talaular* auf sein Tun an der Universität hielten. Alle Beiträge vermittelten dabei das Bild eines engagierten, scharfsinnigen und klugen sowie kritischen und konsequenten Mannes, der Bewunderung verdiente und vielen ein Vorbild war und ist.

#### II. Wenige weitere Worte zum Werk

Das Werk von *Manfred Baldus* ist geprägt von der Auseinandersetzung mit den Menschen- und Bürgerrechten und deren Umsetzung und Verwirklichung im demokratischen Rechtsstaat, eben auch in der Ausprägung des Sicherheitsrechts. Wie schon in seiner Dissertation deutlich wird, gehörte für *Baldus* zur Auseinandersetzung mit dem Recht auch immer die Auseinandersetzung mit seiner historischen Bedingtheit, ebenso wie mit den methodisch-theoretischen Grundlagen.

##### 1. Menschenwürde

In der Erfurter Zeit blieb das Sicherheitsrecht weiter ein für *Manfred Baldus* relevantes Arbeitsfeld, wenngleich es immer weiter in den Hintergrund rückte, und das Thüringer Landesrecht naturgemäß ein neues und stetig nebenbei behandeltes Arbeitsgebiet wurde, ebenso wie die Frage des Verhältnisses von Bundes- und Landesrecht sowie von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Zunehmend geriet der erste Artikel des Grundgesetzes in den Fokus seiner Forschung. Seine tiefgreifende Befassung gipfelte in dem 2016 bei Suhrkamp erschienen Band „*Kämpfe um die Menschenwürde – Die Debatten seit 1949*“, einem vielfach positiv rezensiertes Buch,<sup>17</sup> das bald

---

<sup>17</sup> *Florian Meinel*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 22.11.2016, S. 12; *Siegfried R. Krebst*, *Aufklärung und Kritik* 2017, 262–266; *Hans Michael Heinig*, *ZevKR* 2017, 324–326; *Rolf Groeschner*, *JZ* 2017, 298–299; *Jan C. Joerden*, *zfmr* 2017, 200–203; *Eckart Riehle*, *socialnet.de/rezensionen* vom 25.01.2017

auch ins Polnische übersetzt erscheinen wird.<sup>18</sup> Es wird nicht nur aufgrund seiner inhaltlichen Ausführungen über die erste Hälfte des Buches, sondern auch als kommentierte Bibliographie zur Menschenwürde über den zweiten Teil des Buches als großer Gewinn für die Forschung zur Menschenwürdenorm des Grundgesetzes eingeordnet werden müssen. Befasst sich heute jemand mit der Menschenwürde im deutschen Kontext, so ist die Befassung mit diesem Werk unausweichlich.

Doch nicht nur in diversen Veröffentlichungen, Vorträgen oder im Rahmen einer Fernsehdiskussion<sup>19</sup> begeisterte er für eine kritische Auseinandersetzung mit dieser „Supernorm“ des Grundgesetzes, sondern auch in der universitären Lehre. In einer großen Zahl, sich immer wieder in Inhalt und Gestaltung unterscheidenden Seminaren konnten Generationen von Studierenden die Entwicklung seiner Auseinandersetzung mit der Menschenwürdenorm mitverfolgen; nicht selten blätterte er während diesen Lehrveranstaltungen in seinem dicken Manuskript, um eigene Thesen der kritischen Diskussion mit Studierenden zu stellen.

## 2. Zur Lehre

Seine Lehre stellte insgesamt ein gelungenes Beispiel für forschungsbasierte Lehre, für die Verbindung von Forschung und Lehre dar, die gerade das Ideal der Wissenschaft an deutschen Hochschulen ausmacht. Immer war seine Lehre auf Interaktion mit den Teilnehmenden ausgelegt, wenngleich seine Veranstaltungen aufgrund des stets hohen Anspruchs, einen motivierten Kreis von Studierenden anzog. Für eine Lehrveranstaltung bei Professor *Baldus* reichte es sich nicht, am Tag zuvor in die Literatur hineinzulesen. Selbst immer bestens vorbereitet, forderte er diese tiefgreifende inhaltliche Auseinandersetzung auch von den Studierenden ein. In den Seminaren musste

man jederzeit darauf gefasst sein, in ein Gespräch verwickelt zu werden, in dem man seine eigene Ansicht zum behandelten Thema äußern sollte. Es war sein Anspruch, dass Studierende mit substantiierten Beiträgen teilnahmen, aber vor allem auch kritisch mit seinen eigenen Beiträgen umgingen, um seine Thesen gegebenenfalls auch infrage zu stellen. Und zu alledem mussten sich die Studierenden immer in sprachlicher Korrektheit und Präzision üben. Vielleicht lag es auch gerade daran, dass man sich bei den Lehrveranstaltungen von Professor *Baldus* einer gewinnbringenden Arbeitsatmosphäre sicher sein konnte. Nicht ohne Grund wurde er mehrfach mit Lehrpreisen ausgezeichnet.

Zu seiner Lehre sei außerdem noch angemerkt, dass *Baldus* an der Universität Erfurt jährlich die Großvorlesung „[Historische] Grundlagen des Rechts“ lehrte, die für die meisten Bachelorstudierenden in den Staatswissenschaften unabhängig der konkreten Studienrichtung verpflichtend war. Auch diese Veranstaltung war trotz ihrer Größe mit mehreren hundert Studierenden von regelmäßigen Diskussionen begleitet. Zu seinen turnusgemäßen Vorlesungen zählten auch die „Rechtstheorie“ sowie das „Polizei- und Ordnungsrecht“. Zeitweise hielt er auch die Vorlesungen „Europarecht I“ und „Europarecht II“. Häufig übernahm er außerdem die große juristische Übung „Fallbearbeitung Öffentliches Recht“. Die Seminare und wenige weitere Vorlesungen waren von seiner jeweils aktuellen Forschung inspiriert, so gibt ein Blick in die Vorlesungsverzeichnisse der vergangenen Jahre eine gute Übersicht über seine jeweiligen Forschungsinteressen. Zu seinen regelmäßig gelehrtens Klassikern zählte sodann das Masterseminar „Geschichte der Menschen- und Grundrechte“ und später auch das Masterseminar zu den „Theorien der Rechtsanwendung“, wenngleich der Inhalt dieser Seminare regelmäßig überarbeitet und nicht selten mit seinen aktuellen Forschungsvorhaben verbunden wurde. Kein Seminarprogramm war wie das andere, so ging etwa *Baldus'* vertiefte Befassung mit den Theoriedebatten im US-amerikanischen Verfassungsrecht – konkreter: dem Siegeszug originalistischer Auslegungslehren – in das Theorienseminar im Master ein. Im Rahmen des interdisziplinären „Studium fundamentale“ bot er regelmäßig Seminare mit Kollegen anderer Fachrichtungen an, so zuletzt mit einem Ökonomen, zuvor mit einem Politikwissenschaftler, aber auch schon zum Sport- und insbesondere Fußballrecht.

Mit *Sigrid Wienhues* und *Bernd Grzeszick* schrieb er, neben dem mit *Knauff* herausgegebenen Thüringer Landes-

(<https://www.socialnet.de/rezensionen/22099.php>), *Georg Lohmann*, in *DZPhil* 2018, 565–568; *Paul Tiedemann*, *ARSP* 2018, 442 f.; *Hartmut Schwan*, in *ThürVBI*, 2019, 179–180.

<sup>18</sup> Die Übersetzung leistet *Krystian Complak*, Professor für Verfassungsrecht an der Universität Breslau. Die Übersetzung befindet sich im Veröffentlichungsprozess (Stand Februar 2022).

<sup>19</sup> Podiumsdiskussion „Die Würde des Menschen ist unantastbar“, Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission, Jena, 5. November 2005 mit dem Intendanten des WDR Fritz Pleitgen, dem Bundesinnenminister *Otto Schily*, dem Vorsitzenden der deutschen Bischofskonferenz *Karl Kardinal Lehmann*, dem Vorsitzenden des Rates der Evangelischen Kirchen *Manfred Koch*, sowie mit dem Thüringer Justizminister *Harald Schlie-mann*. Aufgezeichnet und gesendet wurde die Diskussion von Phoenix.

recht, ein weiteres Lehrbuch. Dieses Lehrbuch zum Staatshaftungsrecht wurde ab 2005 über fünf Auflagen stetig fortgeführt und aktualisiert.

### 3. Das letzte Projekt: „Der Weg zur Grundrechtrepublik“

Sein Buch über die Menschenwürde sollte nur eines der weiteren großen Bücher nach der Dissertations- und der Habilitationsschrift bleiben. In seinem Anschlussprojekt nach 2016 befasste sich *Baldus*, neben seiner Forschung zur Neutralität des Staates, mit den konkreten Traditionslinien der Grundrechte des Grundgesetzes, also mit deren Herkunft und Entstehung. Ein Thema, zudem es bereits eine große, fast unüberschaubare Menge Literatur gibt, doch *Baldus* wollte konkreter werden, genauer wissen, auf was die Grundrechte des Grundgesetzes zurückgeführt werden können, was genau die jeweiligen Grundrechte nach der Intention ihrer Schöpfer schützen sollten. *Baldus* fragte sich, ob sie wirklich in der "westlich-transatlantischen Tradition" stehen oder es doch eine genuin deutsche Grundrechtstradition und Grundrechtsentwicklung gibt.

Diese, bereits viele Seiten füllende Vorfrage war allerdings nur der Ausgangspunkt für die eigentliche Frage, nämlich nach der Entwicklung der Grundrechte in der Zeit nach 1949. *Baldus* stellte sich die Frage, wie es dazu kommen konnte, dass Deutschland zur „Grundrechtrepublik“ wurde, dass es zu einer solchen Expansion des Grundrechtsschutzes kam, die viele andere europäische Staaten nicht in dieser Form aufweisen können. Es war eine umfangreiche Befassung, die regalmeterweise gesichtete Literatur in zig Aktenordner, Speicherplatten voller Scans, hunderte Seiten Notizen und stundenlange Diskussionen in verschiedenen Runden hervorbrachte. Sie fesselte ihn und füllte jede freie Minute. Selbst in Zeiten größter Beanspruchung durch seine weiteren Aufgaben fand er stets Muse für sein Forschungsprojekt.

*Baldus* unternahm 2019 im Rahmen eines Forschungsemesters eine Forschungsreise in die Vereinigten Staaten von Amerika, wobei er unter anderem an der Law School der University of Texas in Houston und in der dortigen Bibliothek arbeitete. In Planung waren außerdem Forschungsaufenthalte im Bundesarchiv in Koblenz, nicht zuletzt um die Akten des Bundesverfassungsgerichts zu sichten. Zuletzt arbeitete er an einem Förderantrag bei der DFG, um das Projekt, gleich wie das Projekt zur Menschenwürde, in der Art fördern zu lassen, dass er weitere Forschungsfreisemester in Anspruch hätte nehmen kön-

nen.<sup>20</sup> Auch ein Forschungsfreisemester auf seine eigenen Kosten war bereits geplant.

Es gilt zu hoffen, dass sich jemand bereits in der nahen Zukunft seiner spannenden Fragen annimmt und Antworten findet. Auch wenn diese Antworten nicht unter seinem Namen gegeben werden können, dann sicher doch in seinem Sinne.

## III. Schriften

### 1. Monografien

- mit Bernd Grzeszick und Sigrid Wienhues: *Staatshaftungsrecht: das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen*. C. F. Müller, 1. Auflage, Heidelberg 2005, ISBN 3-8114-1836-X bis zur 5. Auflage, Heidelberg 2018, ISBN 978-3-8114-5857-4.
- *Kämpfe um die Menschenwürde – Die Debatten seit 1949*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2016. ISBN 978-3-518-29799-5.
- mit Joachim Linck, Joachim Lindner, Holger Poppenhäger, Matthias Ruffert (Hrsg.): *Die Verfassung des Freistaats Thüringen. Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden 2013, ISBN 978-3-8329-7245-5.
- *Transnationales Polizeirecht – Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten*, Nomos, Baden-Baden 2001. ISBN 978-3-789-07003-7.
- *Die Einheit der Rechtsordnung: Bedeutungen einer juristischen Formel in Rechtstheorie, Zivil- und Staatsrechtswissenschaft des 19. und 20. Jahrhunderts*, Duncker & Humblot, Berlin 1995. ISBN 3-428-08370-9.

### 2. Herausgeberschaften

- mit Matthias Knauff: *Landesrecht Thüringen. Studienbuch*, Nomos, Baden-Baden 2018, ISBN 978-3-8487-2649-3.
- *Polizeirecht des Bundes mit zwischen- und überstaatlichen Rechtsquellen*. 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg 2005, ISBN 978-3-8114-3219-2.
- mit Michael Soiné: *Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit*, Nomos, Baden-Baden 1999, ISBN 978-3-7890-6257-5.

<sup>20</sup> Möglicherweise kann die etwa vierzigseitige Projektskizze noch der Veröffentlichung zugeführt werden.



**3. Aufsätze und Beiträge zu Sammelbänden**

- *Verfahrenswege: Würde und Methode*, in: Gröschner/Kirste/Lembcke: Wege der Würde: Philosophenwege – Rechtswege – Ausweg, Politika Band 22, Mohr Siebeck, Tübingen 2022 (i.E.).
- *Erst antitotalitäre Grundnorm, nun rätselhafte Supernorm: Art. 1 Abs. 1 GG*, in: Heinig/Schorkopf, 70 Jahre Grundgesetz. In welcher Verfassung ist die Bundesrepublik?, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2019, ISBN 978-3-525-31078-6, S. 47–66.
- *Verfassungsrecht*, in: Baldus/Knauff, Landesrecht Thüringen. Studienbuch, Nomos, Baden-Baden 2019, ISBN 978-3-8487-2649-3, S. 25–75.
- *Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht: Trennung, Hierarchie oder Verzahnung? – Anmerkungen zu ihrem immer noch nicht vollends geklärten Verhältnis*, in Thüringer Landtag, Demokratie und Verfassung in einer sich wandelnden Welt, Schriften zum Parlamentarismus in Thüringen, Band 34, Erfurt 2019, ISBN 978-3-9807913-1-1, S. 45–89.
- *Die Novemberrevolution und ihre Fragen an das Recht*, in: Braune/Dreier: Zusammenbruch, Aufbruch, Abbruch? Die Novemberrevolution als Ereignis und Erinnerungsort, Steiner, Stuttgart 2019, ISBN 978-3-515-12219-1, S. 221–232.
- *Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates – Bedeutung, Begründung, Aktualität*, in: Anter/Frick, Politik, Recht und Religion, Mohr Siebeck, Tübingen 2019, ISBN 978-3-16-156322-5, S. 219–232.
- *Martin Drath (1902–1976)*, in Häberle/Kilian/Wolff, Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts: Deutschland - Österreich – Schweiz, De Gruyter, 2. Aufl., Berlin 2018, ISBN 978-3-11-054668-2, S. 743–762.
- *Wie neutralisiert man eine "Art christliche Idealverfassung"? – Anmerkungen zu einer neuen Kommentierung der rheinland-pfälzischen Landesverfassung*, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), Heft 10/2015, S. 397–436.
- *Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht – Wie fügt sich das Gegenstrebige?*, in: Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Hrsg.), 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2014, ISBN 978-3-8305-3308-5, S. 19–52.
- *Staatliche Gewaltmonopole*, in: Kugelmann/Rackow, Prävention und Repression im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Belastbarkeit der Konzepte von Strafe und Gefahrenabwehr zwischen Staat und EU, Nomos, Baden-Baden 2014, ISBN 978-3-8487-1489-6, S. 9–23.
- *Entgrenzungen des Sicherheitsrecht – Neue Polizeirechtsdogmatik?*, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, Band 47, Heft 1 (2014), S. 1–3.
- *Reform des Thüringer Verfassungsschutzes - Auflösung, Zusammenlegung, Eingliederung oder Reduktion?*, in: Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl), Heft 2/2013, S. 25–32.
- *Menschenwürdegarantie und Absolutheitsthese. Zwischenbericht zu einer zukunftsweisenden Debatte*, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Band 136 Heft 4, (2011), S. 529–552.
- *Staatliche Gewaltmonopole*, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann, Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin 2011, ISBN 978-3-428-13448-9, S. 3–16.
- *Herrschaftsgewalt in Zeiten der Globalisierung – Sollten wir nicht endlich wieder von souveräner Staatlichkeit sprechen?* in: Strübel, Politische Theorie und Staatswissenschaften, Erfurter Beiträge zu den Staatswissenschaften, de Gruyter, Berlin 2008, ISBN 978-3-89949-478-5, S. 31–48.
- *Rechtsstaatliche Terrorismusbekämpfung*, in: Verein Deutscher Verwaltungsrichter, 15. Deutscher Verwaltungsrichtertag, Boorberg, Weimar 2008, ISBN 978-3-415-04004-5, S. 242–250.
- *Der Kernbereich privater Lebensgestaltung – absolut geschützt, aber abwägungsoffen*, in: Juristen-Zeitung (JZ), Heft 5/2008, S. 218–227.
- *Freiheitssicherung durch den Rechtsstaat des Grundgesetzes*, in: Huster/Rudolph, Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2008, ISBN 978-3-518-12543-4, S. 107–119.
- *Wer war und wofür steht Martin Drath?*, in: Recht und Politik (RuP), Band 43, Heft 2 (2007), S. 86–97.
- *Nationale und internationale Kooperation in Fragen der Polizeiarbeit*, in: Mertens/Robbers, Antworten auf den internationalen Terrorismus – Gewährleistung der inneren Sicherheit durch Bund und Länder, Lang, Frankfurt am Main 2007, ISBN 978-3-631-57183-5, S. 51–66.
- *Braucht Deutschland eine neue Wehrverfassung?*, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehr), Heft 4/2007, S. 133–138.
- *Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Rechtliche Grundlagen, Erscheinungsformen und Problemfelder*, in: Möllers/von Ooyen, Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Band 1: Europäisierung, Verlag für Polizeiwissenschaft, 1. Auflage, Frankfurt am Main 2006, ISBN 978-3-935979-75-72, S. 39–58; aktualisierte und er-

- heblich erweiterte Auflage, Frankfurt am Main 2009, ISBN 978-3-86676-085-1, S. 61–81.
- *Gefahrenabwehr in Ausnahmefällen – Das Luftverkehrssicherheitsgesetz auf dem Prüfstand*, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 5/2006, S. 532–535.
  - *Recht auf Freiheit und Sicherheit*, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, Verlag C.H. Beck, München 2006, ISBN 978-3-406-51017-5, S. 444–473.
  - *Frühe Machtkämpfe – Zu den historischen Gründen der Autorität des Bundesverfassungsgerichts*, in: Henne/Riedlinger, Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht: die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2005, S. 237–248.
  - *Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September 2001 – Versuch einer Zwischenbilanz*, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), Band 88, Heft 4 (2005), S. 364–374.
  - *Überwachungsrecht unter Novellierungsdruck - Zu den legislativen Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils zum "Großen Lauschangriff"*, in: Peter Schaar, Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung: Staatliche Eingriffsbefugnisse auf dem Prüfstand?, Bundesdatenschutzbeauftragter, Bonn 2005, ISBN 3-927535-18-4, S. 9–27.
  - *Polizeiliche Zusammenarbeit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Rechtliche Grundlagen, Erscheinungsformen und Problemfelder*, in: Möllers/van Ooyen, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, Nomos, Baden-Baden 2005, ISBN 978-3-935979-58-0, S. 383–401.
  - *Streitkräfteeinsätze zur Gefahrenabwehr im Luftraum - Sind die neuen luftverkehrsgesetzlichen Befugnisse der Bundeswehr kompetenz- und grundrechtswidrig?*, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 11/2004, S. 1278–1285.
  - *Präventive Wohnraumüberwachungen durch Verfassungsschutzbehörden der Länder – Ein gesetzestech-nisch unausgegorenes und verfassungsrechtlich zweifelhaftes Mittel der Terrorismusbekämpfung?*, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Heft 11/2003, S. 1289–1296.
  - *Das Engagement für Kontinuität – Die Staatsrechtslehre zwischen Novemberrevolution und Weimarer Reichsverfassung*, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), Band 127, Heft 1 (2002), S. 97–117.
  - *Die Beobachtung völkerverständigungswidriger Bestrebungen als neue Aufgabe der Nachrichtendienste*, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 9/2002, S. 400–404.
  - *Der Beitrag des Europäischen Polizeiamtes (Europol) zur Bekämpfung des Terrorismus*, in: Koch, Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Nomos, Baden-Baden 2002, ISBN 3-7890-8296-1, S. 120–137.
  - *Transnationales Polizeirecht*, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungs-Akademie, Heft 2, Sächsisches Druck- und Verlagshaus, Dresden 2001, ISBN 3-933442-46-X, S. 11–26.
  - *Hapsburgian Multiethnicity and the "Unity of State" – On the Social and Political Setting of Hans Kelsen's Legal Thought*, in: Diner/Stolleis, Hans Kelsen and Carl Schmitt – A Juxtaposition, Bleicher, Gerlingen 1999, ISBN 978-3-88350-466-7, S. 13–25.
  - *Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten im Bereich der Sicherheitsverwaltung*, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, Band 32, Heft (1999), S. 481–504.
  - *Rechtliche Grenzen der Fernmeldeüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst – Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom 14. Juli 1999, 1 BvR 2226/94 u.a.*, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Telekommunikation (RTKomm), 1999, S. 133–138.
  - *Extraterritoriale Interventionen der Bundeswehr zur Rettung fremder und deutscher Staatsangehöriger*, in: 38. Assistententagung Öffentliches Recht, Friede und Recht, hrsg. von Eberich/Hörster/Hoffmann/Kingreen/Pünder/Störmer, u.a., Boorberg, Stuttgart 1998, ISBN 3-415-02518-7, S. 259–295.
  - *Europol und Demokratieprinzip*, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 1997, S. 286–290; 1999, S. 263.
  - *Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht*, in: Der Staat, Band 36, Heft (1997), S. 381–398.
  - *Wehrpflichtige bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr?*, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1995, S. 1134–1136.
  - *Die Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen Wehrpflicht unter veränderten militärpolitischen Bedingungen*, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehr), Heft 3/1993, S. 92–102.
  - *Eine vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossene Verfassung - Zum Schicksal des Art. 146 GG nach Vorlage des Abschlußberichts der Gemeinsamen Verfassungskommission*, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), Band 76, Heft 4 (1993), S. 429–441.
  - *Carl Schmitt im Hexagon*, in: Der Staat, Band 26, Heft 4 (1987), S. 566–586.

- *Die Frage nach dem Nomos der Erde*, in: Vorgänge - Zeitschrift für Bürgerrechte und Politik, Nr. 82 (4/1986), S. 117–121.

#### 4. Kommentierungen

- *Die Verfassung des Freistaats Thüringen*. Handkommentar 2013 (s.o.):
  - o Anwendung und Auslegung der Thüringer Verfassung, S. 91–99;
  - o Thüringer Landesverfassungsrecht und Bundesverfassungsrecht, S. 101–129;
  - o Kommentierung zu Artikel 1 ThürVerf (Schutz der Menschenwürde), S. 155–167;
  - o Kommentierung zu Artikel 9 ThürVerf (Recht auf politische Mitgestaltung), S. 242–243;
  - o Kommentierung zu Artikel 42 Abs. 1 bis 4 ThürVerf (Schutz der Grundrechte), S. 500–512;
  - o Kommentierung zu Artikel 68 ThürVerf (Bürgerantrag), S. 833–841;
  - o Kommentierung zu Artikel 82 ThürVerf (Volksbegehren), S. 933–952;
  - o Kommentierung zu Artikel 90 ThürVerf (Verwaltungsorganisation), S. 1033–1038.
- Epping/Hillgruber, *Grundgesetz. Kommentar*,
  - o Kommentierung zu Art. 10 GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis), 1. Aufl. 2008 u. 2. Aufl., 2013, S. 376–397.
  - o Kommentierung zu Art. 11 GG (Freizügigkeit), 1. Aufl. 2008 u. 2. Aufl., 2013, S. 397–406.
- v. Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz, Kommentar*,
  - o Kommentierung zu Art. 87a GG (Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte), Bd. 3, 4. Aufl., 2001, S. 485–538; 5. Aufl., 2005, S. 189–243; 6. Aufl., 2010, S. 205–270.
  - o Kommentierung zu Art. 87b GG (Bundeswehrverwaltung), Bd. 3, 4. Aufl., 2001, S. 539–550; 5. Aufl., 2005, S. 245–255; 6. Aufl., 2010, S. 271–281.

#### 5. Beiträge in Tageszeitungen

- mit Martin Debes (Interview): „Alle waren überfordert“ Der Verfassungsrichter Manfred Baldus erklärt, warum Karlsruhe über die Thüringer Corona-Regeln entscheidet, in: Thüringer Allgemeine (TA) vom 18. Juni 2021, S. 3.
- *Regierung ohne Amt. Die Legitimation des geschäftsführenden Kabinetts wird mit jedem Tag schwächer*. Gastbeitrag, in: Thüringer Allgemeine (TA) vom 27. November 2019, S. 2.

- *Demokratie ist niemals Herrschaft auf unbestimmte Zeit. Die Legitimation des geschäftsführenden Kabinetts Ramelow ist schwach – und wird jeden Tag schwächer*. Gastbeitrag, in: Thüringer Landeszeitung (TLZ) vom 27. November 2019, S. 2.

- mit Armin Görtz (Interview): *Es geht um Gefahr für Leib und Leben*“. Thüringer Rechtsprofessor und Verfassungsrichter Manfred Baldus hält Karlsruher Entscheidung für ausgewogen, in: Leipziger Volkszeitung vom 28. Februar 2008, S. 2.

- mit Hans Peter Bull: *Braucht Europol die Immunität? Die deutschen Bedenken werden von den anderen Staaten nicht geteilt*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 16 vom 20. Januar 1998, S. 10.

#### IV. Ausgewählte Vorträge

2020 und 2021 machte die Coronapandemie viele Tagungen und öffentliche Vorträge unmöglich, 2019 befand sich Manfred Baldus zeitweise zu Forschungszwecken in den USA. Deshalb sind für diese Jahre keine Vorträge hier verzeichnet.

- *Menschenwürde. Von der Grundidee zur Würdenorm*, Bundesministerium des Innern Berlin – Tagung "#GG70" – Die Verfassung der Bundesrepublik, Berlin 2018.
- *"Die Würde des Menschen ist unantastbar": Supernorm des Grundgesetzes? Gar einzulösen gegenüber allen Menschen dieser Welt?*, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, Samstags-Universität im Studium Generale, 2018.
- *"Die Würde des Menschen ist unantastbar" – Ein Argument, das immer und auf alles passt?*, Seniorenakademie Waltershausen, 2018.
- *Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates*, 7. Tagung des Arbeitskreises "Politik und Recht" der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, Universität Erfurt, 2017.
- *Von einer antitotalitären Grundnorm zur verfassungsrechtlichen Supernorm – Die Menschenwürdegarantie des deutschen Grundgesetzes*, Keio-Universität Tokyo, Japan, 2014.
- *Freedom and Security in the IT-Society*, Annual Conference of the Asian Association of Police Studies (AAPS), Tokyo, Japan, 2014.
- *The Constitutional Status of Human Dignity. The norm concerning Human Dignity in the Basic Law of Germany – The Development since 1949*, Constitutional Court of the Republic of Armenia in cooperation with the European Commission for Democracy through law of the Council of Europe (Venice Commission) with the assis-

- tance of the German Society for international Cooperation – XIX Yerevan International Conference on, Armenien, 2014.
- *Rechtliche Grenzen militärischer Katastrophenhilfe*, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung – Fachdialog Sicherheitsforschung, München, 2014.
  - *Die Würdegarantie im Mahlstrom wissenschaftlicher Diskurse*, Juristische Fakultät der Universität Bochum, 2014.
  - *Entgrenzungen des Sicherheitsrechts – Neue Polizeirechtsdogmatik?*, Juristische Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau, 2013, ebenfalls gehalten beim Arbeitskreis Verwaltung der Deutschen Staatsrechtslehrervereinigung – Jahrestagung, Greifswald 2013.
  - *Menschenwürde als Grund der Demokratie*, Mehr Demokratie in Thüringen, Erfurt 2013.
  - Vorträge zum Thüringer Verfassungsschutz und seiner Reform bei den Fraktionen der SPD im Thüringer Landtag sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Thüringer Landtag, 2012.
  - *Grundgesetzliche Grenzen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Justizministerium Thüringen, Europäische Akademie, Berlin, 2011.
  - *Grundgesetzliche Grenzen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Universität Erfurt, Symposium zum Gedenken an Professor Dr. Michael Strübel, Erfurt 2011.
  - *Google, Facebook, Staat? – Wer hat Zugriff auf unsere persönlichen Daten im Internet?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Thüringen, Erfurt 2010.
  - *Gegenwart und Zukunft des rechtlichen Rahmens der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik/Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Gottfried-Wilhelm Leibniz-Universität Hannover, 3. Europawissenschaftliches Symposium, 2009.
  - *Menschenwürde, Folterverbot und die Polizei*, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster 2009.
  - *Deutsche Verfassungen: Weimar 1919 – Bonn 1949 – Berlin 1949 – Wege und Umwege zur Demokratie*, Bildungswerk im Bistum Erfurt, Erfurter Vorträge, 2009.
  - *Rechtsstaatliche Freiheitssicherung – jenseits von verantwortungsloser Dramatisierung und Realitätsverweigerung*, Clausewitz-Gesellschaft e.V., Hamburg, 2008.
  - *Auswirkungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Polizeigesetze der Länder*, Bundesarbeitsgemeinschaft Demokratie und Recht von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, 2008.
  - *Rechtsstaatliche Terrorismusbekämpfung*, 15. Deutscher Verwaltungsrichtertag, Weimar, 2007.
  - *Braucht Deutschland eine neue Wehrverfassung?*, Hans-Martin-Schleyer-Stiftung – Seminar "Staat und Terror" in der Reihe "Dialog Theorie und Praxis", Oberwesel 2007.
  - *Wer war und wofür steht Martin Drath?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Thüringen, Erfurt 2006.
  - *Herrschaftsgewalt in Zeiten der Globalisierung – Sollten wir nicht endlich wieder von souveräner Staatlichkeit sprechen?*, Ehrenkolloquium der Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erfurt zum wissenschaftlichen Werk von Arno Waschkuhn, 2006.
  - *Die neuen verfassungsrechtlichen Leitlinien und Grenzmarken im Recht der inneren Sicherheit*, Arbeitstagung der Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bad Blankenburg, 2006.
  - *Nationale und internationale Kooperation in Fragen der Polizeiarbeit*, Landtag Rheinland-Pfalz in Verbindung mit dem Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2006.
  - *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein irreversibler Schritt zu einer Etatisierung der Union*, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Luzern, Schweiz, 2006.
  - *Innere Sicherheit als Aufgabe der Europäischen Union - Entwicklungstand, Problemfelder, Zukunftsperspektiven*, Europäisches Informationszentrum in der Thüringer Staatskanzlei, Erfurt 2006.
  - *Bundeswehr an die innere Front – neue Grenzen für die Landespolizei?*, SPD-Fraktion im Thüringer Landtag, Erfurt 2005.
  - *Überwachungsrecht unter Novellierungsdruck – Zu den legislativen Auswirkungen des Verfassungsgerichtsurteils zum "Großen Lauschangriff"*, Symposium "Folgen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung - Staatliche Eingriffsbefugnisse auf dem Prüfstand?", Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Bonn 2004.
  - *Polizeiliche Aufgabenerfüllung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts am Beispiel des grenzüberschreitenden Einsatzes verdeckter Ermittler*, Jahrestagung der Fachschaft Jura im Cusanuswerk 2004.
  - *Probleme der Internationalen Rechtshilfe*, Polizei-Führungsakademie Münster, 2004.
  - *Polizeiliche Aufgabenerfüllung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Erscheinungsformen, Grundlagen und Grenzen*, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 10. Würzburger Europarechtstage, 2004.

- *Entgrenzungen im Polizei- und Sicherheitsrecht - von der Gefahrenabwehr über die Gefahrenvorsorge zur Sicherheitsvorsorge*, Tagung der Polizeipräsidenten der Bundesrepublik Deutschland in Hamburg, 2004.
- *Warum ist ausgerechnet Polizei Ländersache?*, Evangelische Akademie Hofgeismar, 2004.
- *Frühe Machtkämpfe – Zu den historischen Gründen der Autorität des Bundesverfassungsgerichts*, Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main, 2003.
- *Das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit aus verfassungsrechtlicher Perspektive*, Evangelische Akademie Hofgeismar, 2002.
- *Der Beitrag des Europäischen Polizeiamtes zur Terrorismusbekämpfung*, Symposium des Europa-Kollegs Hamburg 2002.
- *Rechtsgrundlagen beim Handeln deutscher Polizeior-gane im Ausland*, Polizei-Führungsakademie, Münster 1999.
- *Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Handelns ausländischer Polizeior-gane auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland*, Polizei-Führungsakademie Münster, 1998.
- *Extraterritoriale Interventionen der Bundeswehr zur Rettung deutscher und ausländischer Staatsangehöriger*, 38. Assistententagung im Öffentlichen Recht, Münster, 1998.
- *Hans Kelsens Konzept der „Einheit der Rechtsordnung“*, Hans-Kelsen-Institut, Wien, 1998.
- *Der Habsburgische Vielvölkerstaat und Kelsens Vorstellung von der „Einheit des Staates“*, Historisches Institut der Universität Tel Aviv, 1997.
- *Grundrechtsschutz bei polizeirechtlichen Sachverhalten mit Auslandsbezug*, Jahrestreffen des Arbeitskreises GeMeDog, Universität Rostock, 1997.



## Schutzpflicht des Staates gegenüber Menschen mit Behinderung in der Triage

von Hannes Berger, Leipzig/Erfurt\*

*Am 16. Dezember 2021 hat das Bundesverfassungsgericht einen Beschluss gefasst, wonach den Gesetzgeber eine konkrete Handlungspflicht trifft, um Menschen mit Behinderung in einer pandemiebedingten Triageentscheidung vor einer Benachteiligung aufgrund ihrer Behinderung zu schützen. Diese Schutzpflicht sieht das Gericht als bislang nicht erfüllt an. Der folgende Beitrag befasst sich mit den wesentlichen Entscheidungsgründen und Argumenten.*

### I. Problemsituation

Dem Gericht lagen neun Verfassungsbeschwerden von Einzelpersonen<sup>1</sup> vor, die sich gegen das Unterlassen des Staates wendeten, Maßnahmen zum Schutz vor Benachteiligung wegen Behinderung bei der gesundheitlichen Versorgung im Laufe der Coronavirus-Pandemie zu ergreifen. Spezifisch zielten die Verfassungsbeschwerden auf einen wirksamen Schutz vor Benachteiligung wegen Behinderung bei der Entscheidung über die Zuteilung intensivmedizinischer Ressourcen, die so knapp sind, dass sie nicht für jeden Behandlungsbedürftigen genügen.<sup>2</sup> Diese Situation versteht das Gericht als einen Fall der Triage.

#### 1. Gefährdung von Menschen mit Behinderung

Zunächst versucht das Gericht, die besondere Gefährdungssituation von Menschen mit Behinderung in Heimen, Einrichtungen und bei der Unterstützung durch Dritte während der Pandemie zu ergründen. Ein solches besonderes Infektionsrisiko erkennt das Gericht evidenzbasiert an, indem es sich im Umfang von fast einer ganzen Seite auf Erkenntnisse der Wissenschaft, der WHO und der Vereinten Nationen stützt.<sup>3</sup>

\* *Dr. iur. Hannes Berger* ist Dozent für Recht, insb. Sozialrecht, und Politologie an der Fachschule für Wirtschaft und Soziales Erfurt.

<sup>1</sup> Die Beschwerdeführerinnen und -führer sind teils Personen mit Mehrfachbehinderungen und mehrstündigen bis ganztägigen Assistenzbedarfen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 11-20.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 1.

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 3.

Wesentliche Argumente aus Sicht des Gerichts dafür, dass eine Triage-situation tatsächlich eintreten könnte, sind neben den entsprechenden Äußerungen aus den Fachdisziplinen die im Moment der Beschlussfassung gemeldeten Infektionszahlen und die konkrete intensivmedizinische Auslastung.<sup>4</sup>

In seiner weiteren Sachverhaltsermittlung stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass es keine konkreten gesetzlichen Vorgaben über die Zuteilung nicht ausreichender intensivmedizinischer Kapazitäten gebe.<sup>5</sup> Die Praxis habe verschiedene, aktuelle Empfehlungen erarbeitet, etwa die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) oder die Bundesärztekammer. Die Priorisierung von Patienten bei nicht ausreichenden intensivmedizinischen Ressourcen gemäß den Empfehlungen der DIVI verfolgt das „Ziel, möglichst viele Patienten eine Teilhabe an der Versorgung zu ermöglichen. Entscheidend sei deshalb das Kriterium der klinischen Erfolgsaussicht. Danach werden diejenigen nicht intensivmedizinisch behandelt, bei denen nur eine sehr geringe Aussicht besteht zu überleben.“<sup>6</sup> Zugleich betont das Gericht in seiner Analyse, dass die Triageempfehlungen von DIVI und Bundesärztekammer eine Priorisierung aufgrund einer Behinderung nicht zuließen.<sup>7</sup>

#### 2. Verfassungsbeschwerden

Mit ihren Verfassungsbeschwerden tragen die Beschwerdeführerinnen und -führer vor, dass das gesetzgeberische Nichthandeln das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG und somit auch Art. 25 Behindertenrechtskonvention verletze.<sup>8</sup> Diese Verletzung entstehe dadurch, dass die Beschwerdeführerinnen und -führer aufgrund ihrer Mehrfachbehinderungen schlechtere Behandlungsmöglichkeiten bzw. gar den Ausschluss von medizinischer Behandlung fürchten müssen, da die klinischen Empfehlungen diese Mehrfachbehinderungen als besondere Gebrechlichkeit bewerteten, die den Behandlungserfolg verschlechterte. Die Gesetzgeber in Bund und Ländern hätte die Priorisierungsentscheidung in Triage-situationen

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 5.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 7.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 9.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 9f.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 21.

nicht gesetzlich geregelt, wodurch der Benachteiligungsschutz nach Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verletzt werde.<sup>9</sup>

Für seine Entscheidungsfindung hat das BVerfG sehr viele Stellungnahmen eingeholt, unter anderem von Bund und Ländern, medizinischen Verbänden, Behindertenvereinigungen und Sozialverbänden.<sup>10</sup> Offenkundig war das Gericht stark bemüht, sich ein breites Bild der Sache zu verschaffen.

## II. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

Aus verfassungsprozessrechtlicher Sicht sind im Rahmen der Zulässigkeit zwei Punkte erwähnenswert. Einerseits ist dies die Tatsache, dass auch ein gesetzgeberisches Unterlassen und nicht nur ein aktives Handeln des Staates ein tauglicher Verfahrensgegenstand sein kann. Die Rechtsverletzung muss gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG „durch die öffentliche Gewalt“ hervorgerufen worden sein, was auch ein pflichtwidriges Unterlassen einer Handlung miteinschließt.<sup>11</sup> Ein gesetzgeberisches Unterlassen kann dann Beschwerdegegenstand sein, wenn sich aus dem Grundgesetz eine Handlungspflicht des Gesetzgebers herleiten lässt.<sup>12</sup> Eine solche Handlungspflicht erkennt das Gericht hier für das Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG an.

Andererseits ist auch eine Verfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen gegenüber anderen Möglichkeiten des Rechtsschutzes subsidiär.<sup>13</sup> Das bedeutet, dass auch in diesen Fällen vorrangig fachgerichtlich geklärt werden muss, ob Rechtsschutz erlangt werden kann. Davon abweichend muss eine Rechtswegerschöpfung im Vorfeld einer Verfassungsbeschwerde nicht erfolgen, wenn dies für die Betroffenen unzumutbar wäre.<sup>14</sup> Laut Bundesverfassungsgericht liegt eine solche Unzumutbarkeit in diesem Fall vor. Eine fachgerichtliche Entscheidung

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 22f.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 24-65.

<sup>11</sup> Vgl. *Klaus Schlaich/Stefan Koriath*, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl., München 2021, 4. Teil, Rn. 213; *Hans Lechner/Rüdiger Zuck*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, 8. Aufl., München 2019, § 90, Rn. 107.

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 67 unter Verweis auf BVerfGE 129, 124, 176 (Griechenland-Hilfen) und BVerfGE 139, 321, 346, Rn. 82 (Anerkennung der Zeugen Jehovas als Religionskörperschaft).

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 83; § 90 Abs. 2 BVerfGG.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 83, unter Verweis auf BVerfGE 150, 309, 327, Rn. 44f. (Kfz-Kennzeichenkontrollen).

im akuten Notfall einer Priorisierungsauswahl bei knappen Behandlungsressourcen einzuholen dürfte selbst im Eilrechtsschutz zu spät kommen und eine nachträgliche Überprüfung der ärztlichen Triageentscheidung wäre „nicht zielführend“, wie sich das Gericht hier ausdrückt.<sup>15</sup> Insofern ist der Rechtsschutz per Verfassungsbeschwerde vorliegend zulässig.

## III. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden

Sodann widmet sich das Gericht der Begründetheit der Verfassungsbeschwerden.<sup>16</sup> Wesentlich für die Feststellung einer Verletzung des Benachteiligungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ist für die Karlsruher Richter zum einen die Frage, ob aus eben genannter Verfassungsnorm eine konkrete Schutzpflicht des Gesetzgebers entnommen werden kann und zum anderen, ob der Gesetzgeber durch sein bisheriges Handeln in der Pandemie dieser Pflicht ausreichend nachgekommen ist.

### 1. Schutzauftrag und Schutzpflicht

Aus der Norm des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ergebe sich allgemein ein Auftrag, Menschen wirksam vor einer Benachteiligung wegen ihrer Behinderung zu schützen.<sup>17</sup> Solche Benachteiligungen lägen vor, wenn Personen aufgrund ihrer Behinderung Entfaltungs- und Betätigungsmöglichkeiten vorenthalten werden, die anderen zugänglich sind, soweit dies nicht durch Fördermaßnahmen kompensiert wird.<sup>18</sup> Das Grundrecht aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG verfügt über abwehrrechtliche Komponenten gegen Benachteiligungen durch den Staat, zugleich aber auch eine Förderauftragskomponente.<sup>19</sup>

Da Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG darüber hinaus eine objektive Wertentscheidung trifft, die die gesamte Staatsgewalt, also auch den Gesetzgeber, bindet, geht der Gehalt des Benachteiligungsverbot über die bloße Abwehr staatlicher Ausgrenzungstendenzen gegenüber Menschen mit Behinderung hinaus. Das Grundrecht ziele, so das Gericht, auf eine gesamtgesellschaftliche Verhinderung von Aus-

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 84.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 86ff.

<sup>17</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 88ff.

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 91.

<sup>19</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 92, 94.

grenzung von Menschen mit Behinderung. Den Gesetzgeber treffe deshalb ein Schutzauftrag, der sich nicht nur auf staatliches Handeln begrenzt, sondern sich ebenfalls auf Benachteiligungen wegen Behinderung durch Dritte erstreckt.<sup>20</sup> Dieser Auftrag treffe den Gesetzgeber, der gehalten ist, die betroffenen Personen durch zu treffende gesetzliche Regelungen zu schützen.

In konkreten Konstellationen, die eine ausgeprägte Schutzbedürftigkeit von Menschen mit Behinderung auslösen, kann sich dieser allgemeine Schutzauftrag gar in eine konkrete Schutzpflicht, eine Handlungspflicht des Staates, verdichten.<sup>21</sup> Das Gericht fasst unter diese Konstellation etwa die Menschenwürde angreifende Ausgrenzungen und andere Situationen, die hochrangige Rechtsgüter von Menschen mit Behinderung, zu denen insbesondere das Recht auf Leben zählt, gefährden.<sup>22</sup> In Fällen einer solchen konkreten Schutzpflicht behält sich das Bundesverfassungsgericht vor, einen Verfassungsverstoß des Gesetzgebers festzustellen, wenn er entweder überhaupt keine Schutzmaßnahmen ergriffen hat, oder wenn getroffene Regelungen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, um den Schutz vor Benachteiligung zu erreichen.<sup>23</sup>

Nach der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts liegt in der Gefahr, bei einer Triageentscheidung wegen einer Behinderung benachteiligt zu werden, eine solche Konstellation vor, die zu einer konkreten Schutzpflicht des Gesetzgebers führt.<sup>24</sup> Die bestehenden fachmedizinischen Empfehlungen grenzen das Risiko der Benachteiligung

nicht genügend ein, so das Gericht.<sup>25</sup> Der Staat hätte somit konkrete Schutzhandlungen für Menschen mit Behinderung bei der intensivmedizinischen Behandlung in der Coronavirus-Pandemie vornehmen müssen.

## 2. Prüfung der Gesetzgebungsaktivität

Anschließend geht das Gericht in seiner Prüfung dazu über, das gesetzgeberische Handeln im Hinblick auf den Schutz behinderter Menschen während der Pandemie zu untersuchen. Dazu stellt es zunächst fest, dass der Gesetzgeber in concreto keine Vorkehrungen zum Schutz vor Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung in Triagesituationen getroffen hat.<sup>26</sup> Zwar habe der Gesetzgeber mit dem Bundesteilhabegesetz sowie in speziellen Vorschriften des Pandemierechts (z.B. §§ 2 Nr. 2, 3 Nr. 2, 4 Nr. 2 CoronImpfV vom 18.12.2020) Schutz-, Förderungs- und Teilhaberechte für Menschen mit Behinderung festgelegt.<sup>27</sup> Doch betreffe dies alles nicht die besondere Problematik der Triage.

Sodann sucht das Bundesverfassungsgericht in weiteren bestehenden Rechtsgrundlagen nach einschlägigen Schutznormen, etwa im zivilrechtlichen Benachteiligungsverbot gemäß § 1 AGG oder im Landesdiskriminierungsgesetz Berlins. Doch ließen sich diese Regeln schon allein nicht auf die Behandlung während der Triage anwenden.<sup>28</sup> Genauer widmet sich das Gericht *sozialrechtlichen* Vorschriften. In den §§ 10 und 33c S. 1 SGB I erkennt das Bundesverfassungsgericht zwar allgemeine Normen und ein „Querschnittsgebot zur Teilhabe behinderter Menschen“.<sup>29</sup> Doch auch sie würden keinen Schutz in Triagesituationen bieten. So haben Menschen mit Behinderung gemäß § 10 Nr. 5 SGB I ein Recht auf Hilfe, um Benachteiligungen aufgrund der Behinderung entgegenzuwirken, doch erstreckt sich diese allgemeine Rechtsposition weder in Wortlaut, Systematik oder Telos auf konkrete Schutzmaßnahmen in Entscheidungen wegen nicht ausreichenden intensivmedizinischen Behandlungsressourcen.<sup>30</sup>

<sup>20</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 96. Das BVerfG führt als Belege an dieser Stelle nicht seine eigene Rechtsprechung, sondern die einschlägige Verfassungskommentarliteratur sowie eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs Bremen, St 2/19, Rn. 45 an. Der Staatsgerichtshof Bremen leitet in seiner Entscheidung aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ebenfalls eine staatliche Schutzpflicht für Menschen mit Behinderung ab. Im konkreten Fall ging es um die Ausübung des Wahlrechts durch blinde und sehbehinderte Menschen und die dazu erlassenen Bestimmungen im Landeswahlrecht.

<sup>21</sup> So auch *Alexander Brada/Maxi Müller*, Corona-Triage: Untätigkeit des Gesetzgebers als Schutzpflichtverletzung?, NVwZ 2020, 1792, 1795.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 99; BVerfGE 142, 313, 338, Rn. 71 (Einwilligung in ärztliche Zwangsmaßnahmen); BVerfGE 144, 20, 207f., Rn. 541 (NPD-Verbotsverfahren II).

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 98.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 108ff. Ablehnend zu einer solchen Regelungspflicht *Reinhard Merkel/Steffen Augsberg*, Die Tragik der Triage, JZ 2020, 704–714.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 114ff. So auch *Ivana Hristova*, Triage und Grundrechte des Medizinpersonals, DVBl. 2021, 224, 229.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 122.

<sup>27</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 122.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 124.

<sup>29</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 124.

<sup>30</sup> Vgl. die wenigen Anwendungsfelder des § 10 Nr. 5 SGB I bei *Peter Mrozynski*, SGB I, 3. Aufl., München 2014, § 10, Rn. 16.

§ 33c S. 1 SGB I bestimmt grundlegend, dass bei der Inanspruchnahme sozialer Rechte des Sozialgesetzbuchs, zu denen auch die Krankenhausbehandlung gehört (§ 21 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d SGB I) ein Diskriminierungsverbot wegen Behinderung besteht. Jedoch begründet dies allein, wie die sozialen Rechte im SGB I generell, noch keinen Anspruch des Einzelnen und bindet auch nicht das Verhältnis zwischen Leistungsberechtigten, hier der Mensch mit Behinderung, und Leistungserbringer, hier das Krankenhaus.<sup>31</sup> Die konkrete Ausgestaltung des Leistungsanspruchs ergibt sich erst durch das Fachrecht in den weiteren Büchern des SGB (§ 2 Abs. 1 S. 2 SGB I).

Auch § 2a SGB V aus dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung schließlich verpflichtet dazu, dass bei Leistungserbringung der gesetzlichen Krankenkasse den besonderen Belangen von Menschen mit Behinderung Rechnung zu tragen ist. Doch auch diese Norm schaffe keine konkreten Ansprüche, sondern lediglich eine Auslegung der Leistungsrechte dergestalt, dass der gesetzliche Rahmen des Leistungserbringungsrechts im Sinne von Menschen mit Behinderung voll ausgeschöpft werden soll.<sup>32</sup> Damit wird jedoch insbesondere keine Erweiterung der Krankenbehandlungsleistungen in Inhalt oder Umfang für Menschen mit Behinderung geschaffen, also auch explizit kein Anspruch auf vorrangige Behandlung.<sup>33</sup>

Abschließend erkennt das Bundesverfassungsgericht, dass auch die Krankenhausgesetze der Länder keinen konkreten Schutz vor Benachteiligungen in Triageentscheidungen für Menschen mit Behinderung bereithielten. Zwar führten auch diese Landesgesetze Regelungen auf, die den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung besondere Rücksicht zukommen ließen, doch sei der für die Triage erforderliche Schutz damit nicht gegeben.<sup>34</sup>

Dieser Befund gilt auch für das Thüringer Krankenhausgesetz (ThürKHG).<sup>35</sup> Dieses kennt mit § 20a eine Vorschrift, durch die den Belangen von Menschen mit Behinderung bei der medizinischen Behandlung in angemessener Weise Rechnung getragen werden soll (Abs. 1), durch die die Würde und Persönlichkeit bei der Behandlung zu achten ist (Abs. 2) und das Krankenhauspersonal zu diesen Zielen

regelmäßig geschult werden soll (Abs. 3). Doch auch diese Norm trifft keine spezifischen Klauseln für den Schutz vor Benachteiligung im Falle der Zuordnung von nicht ausreichenden intensivmedizinischen Behandlungsmöglichkeiten.<sup>36</sup>

#### IV. Ergebnis

Nach diesem Prüfprogramm gelangt das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass die bestehende Rechtsordnung keinen ausreichenden Schutz bietet und die Schutzpflicht des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG durch die Gesetzgeber in Bund und Ländern nicht hinreichend erfüllt wurde. Zugleich gesteht das Gericht dem Gesetzgeber einen großen Spielraum für die Erfüllung der Schutzpflicht ein. Dabei müssten jedoch die Grundrechte aller Beteiligten, die klinische Praxis, die Letztverantwortlichkeit des Arztes und mehr berücksichtigt werden.<sup>37</sup> Es stünde dem Gesetzgeber auch zu, Verfahrensvorschriften für die Triage zu erlassen, das Gericht nennt hierbei das Mehraugenprinzip, Vorgaben für die Dokumentation und Vorgaben für die Aus- und Weiterbildung.<sup>38</sup> Der Gesetzgeber müsse nun unverzüglich Schutznormen erlassen.<sup>39</sup>

Ob dies im Rahmen des Sozialrechts, durch gesonderte pandemierechtliche Verordnungen oder auf anderem Wege geschieht, bleibt abzuwarten. Es wird sich auch die Frage stellen, ob die Länder hier allein auf eine Vollregelung durch den Bund warten werden, oder ob sie selbst gesetzgeberisch aktiv werden. Immerhin hat das BVerfG auch die Landesgesetzgebung untersucht und auch ihr ein verfassungswidriges gesetzgeberisches Unterlassen attestiert.

<sup>31</sup> Vgl. *Mrozynski* 2014, § 33c, Rn. 5f.

<sup>32</sup> Vgl. *Peter Axer*, in: Eberhard Eichenhofer/Katharina von Koppenfels-Spies/Ulrich Wenner (Hrsg.), *Kommentar zum Sozialgesetzbuch V*, 3. Aufl., Köln 2018, § 2a, Rn. 3.

<sup>33</sup> BSG, NJOZ 2010, 1074, 1077; *Felix Welti*, in: Ulrich Becker/Thorsten Kingreen (Hrsg.), *SGB V*, 7. Aufl., München 2020, § 2a, Rn. 1, 7.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 124.

<sup>35</sup> ThürGVBl. 2003, S. 262.

<sup>36</sup> Auch der historische Wille des Gesetzgebers lässt keinen über den Normtext hinausgehenden Norminhalt des § 20a ThürKHG erkennen, vgl. *Thüringer Landtag*, Drs. 5/6167, S. 27.

<sup>37</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 127.

<sup>38</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 128.

<sup>39</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2021 – 1 BvR 1541/20, Rn. 129.

## Rezension im Öffentlichen Recht

*Johannes Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, Ein Beitrag zum föderalen Staatsschuldenrecht nach der Föderalismusreform II, Duncker & Humblot 2021, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1461, 447 Seiten, Broschur, ISBN: 978-3-428-18087-5, 109,90 €*

Kurz nach Bildung der neuen Bundesregierung ist es, wie nicht anders zu erwarten, zu einem Streit über die „Bundesschuldenbremse“ gekommen. Hintergrund war, dass die Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag der Bundesregierung in der 1. Lesung des Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushalt 2021 (BT-Drucks.20/300 v. 13.12.2021) eine verfassungswidrige Verwendung von „Corona-Geldern“ für Zwecke von „Klimaprojekten“ und eine unzulässige „Schuldenaufnahme“ dafür vorgeworfen hatten (PIPr 20/9 v. 16.12.2021, S.383 D ff.). Die die neue Bundesregierung tragenden politischen Parteien hatten zuvor in ihrem Koalitionsvertrag vom 24.11.2021 versprochen, die Schuldenbremse wegen der Pandemie erst ab 2023 wieder einzuhalten (S.158). Sedes materiae für die hiermit angesprochene Problematik sind Art.109 Abs.3 und Art.115 Abs.2 GG. Während die zweite Bestimmung sich ausschließlich auf den Bund bezieht, macht die erste, was erstaunlicherweise nicht allgemein bekannt ist, die Schuldenbremse auch für die Bundesländer verbindlich. Äußerst verdienstvoll daher, dass sich die an der Bucerius Law School entstandene Dissertation von Falter genau dieser Thematik annimmt. Die hierbei zu behandelnden Fragen liegen selbst für den Laien ohnehin auf der Hand: wie kommt der Bund überhaupt dazu, den Ländern Vorschriften über die Schuldenaufnahme zu machen? Was sind die Gründe dafür? Welche Maßgaben hat er dabei einzuhalten? Und vor allem: welchen Spielraum hat er den Ländern zu belassen? In drei großen Kapiteln werden alle diese Fragen zutreffenderweise nicht nur gestellt, sondern schrittweise auch einer Antwort zugeführt.

Dass die Länder überhaupt in die Kreditgrenzen des Art.109 Abs.3 GG einbezogen worden sind, wird in Kapitel 1 (S.23 ff.) nicht nur als sinnvoll, sondern sogar als überfällig angesehen, weil spätestens seit Bindung Deutschlands an europäische Schulden- und Defizitvorgaben Bund und Länder eine gesamtstaatliche Verantwortung für gesunde, unionsrechtskonforme öffentliche Finanzen tragen. Das ist richtig, aber insofern erklärungsbedürftig, als europa-

rechtlich verpflichtet allein der Gesamtstaat ist (zutreffend S.74). Der verfassungsändernde Gesetzgeber stand also vor einer doppelten Herausforderung. Er musste nämlich das Kunststück fertigbringen, die europarechtlichen Vorgaben mit den bundesstaatlichen Gegebenheiten des Grundgesetzes in Einklang zu bringen. In Art.109 GG ist ihm das gelungen, indem dessen Absatz 2 die europäische und dessen Absatz 3 die bundesstaatliche Dimension der Schuldenregelungen in Erinnerung ruft. In ihrer Zielrichtung, dem Verbot nämlich, Haushalte mit Kreditermächtigungen auszugleichen, stimmen beide ohnehin überein. Das hat nicht nur politisch mehr als erwünschte Nebenwirkungen, wie Zwang zur Priorisierung, Beschränkung und Vorausschau (zutreffend S.130), sondern macht Art.109 Abs.3 Satz 1 GG insgesamt auch zur „goldenen Regel der Finanzpolitik“ (S.130).

Wie Kapitel 1 hat auch Kapitel 2 (S.76 ff.) lediglich die Funktion, auf das den Kern der Arbeit bildende Kapitel 3 hinzuzuführen. Das gelingt ihm dadurch, dass es die bundesstaatliche Dimension des Staatsschuldenrechts mit der ebenso simplen wie einleuchtenden Erklärung deutlich macht, dass die Gestaltung der Finanzordnung im Bundesstaat nicht den einzelnen Gliedstaaten überlassen werden kann (S.76). Dem hier ordnend eingreifenden Bund habe sich dabei jedoch die schwierige Aufgabe der Auflösung des Spannungsfeldes von Haushaltsautonomie der Länder und deren Begrenzung im gesamtstaatlichen Interesse gestellt (S.77). Dieses sei im Sinne des kooperativen Föderalismus im Großen und Ganzen aber recht gut gelungen (S.83/84). Die Frage der Umsetzung des Art.109 Abs.3 Satz 1 GG durch Landesverfassungsrecht oder unterverfassungsrechtliches Recht der Länder erfährt unter Rechtsschutzgesichtspunkten zutreffend eine eigene und besondere Würdigung (S.106/113).

In Kapitel 3 schließlich, dem mit 270 Seiten umfangreichsten Teil der Arbeit wird das durch Art.109 Abs.3 GG geschaffene und zwischenzeitlich voll erblühte Staatsschuldenrecht in extenso und en Detail analysiert (S.130 ff.). Wer jedoch weitgehend inhaltsgleiche Länderregelungen erwartet hat, sieht sich enttäuscht und muss sich im Grunde vorwerfen lassen, den Föderalismus, selbst den in seiner kooperativen Form nicht begriffen zu haben. Denn unser Staatsschuldenrecht präsentiert sich nach der „Föderalismusreform II“ zwar „föederal harmonisiert“, aber nicht uniform, sondern höchst plural (S.406). Das gilt schon für die Umsetzung des in Art.109 Abs.3 Satz 1 GG normierten Grundsatzes des Verbots struktureller Neu-



verschuldung als solches, wie die unterschiedlichsten Länderregelungen zeigen (S.158 ff.). Das gilt aber erst recht für die in Art.109 Abs.3 Satz 2 GG zugelassenen Ausnahmen von diesem Grundsatz: der Konjunkturklausel (Art.109 Abs.3 Satz 2 Alternative 1 GG) und der Notstandsklausel (Art.109 Abs.3 Satz 2 Alternative 2 GG). Diese haben die Länder, gerade weil sie darin politischen Bewegungsspielraum erblickten, zu recht kreativen Regelungen veranlasst, die ausführlich erörtert werden (S.191 ff./270 ff. einerseits, S.325 ff./377 ff. andererseits). Allzu blühender Phantasie und Sorglosigkeit hat jedoch schon Art.109 Abs.3 Satz 2 GG einen Riegel vorgeschoben, indem er auch für diese Ausnahmen eine Tilgungsverpflichtung vorgeschrieben hat, was zutreffend als große und vorausschauende gesetzgeberische Leistung qualifiziert wird (S.404 f.).

Wenn Klimaschutz nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss v. 24.3.2021, NJW 2021, 1923) über eine intergenerationelle und eine intertemporale Dimension verfügt und ein umweltpolitisches Element präventiver Gerechtigkeitspolitik ist, kommt man nicht umhin, die Schuldenbremse als finanzpolitisches Element einer derartigen Politik anzusehen. Auch wenn Falter in seiner durch ihre solide juristische Handwerkskunst beeindruckenden detailreichen Arbeit diesbezüglichen staatsphilosophischen Narrativen eher zurückhaltend gegenüber zu stehen scheint (vgl. die kurze Bemerkung S.129), kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Staat mit der Föderalismusreform II Gerechtigkeit durch Recht geschaffen hat oder das zumindest sein eigentliches Ziel gewesen ist (bei dem S.91 zutreffend identifizierten „Ziel“ der „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse handelt es sich um nichts anderes als einen Gerechtigkeitsindikator!). Wer verstehen will, wie der Staat sein Gerechtigkeitspostulat auf dem Gebiet der Finanzpolitik mittels des Instruments der Schuldenbremse konkret erfüllt und dabei europäischen, gesamt- und bundesstaatlichen Erfordernissen gleichermaßen gerecht wird, kommt bei Falter ebenso auf seine Kosten wie der eher dogmatisch Interessierte: dieser erhält eine ausführliche, intelligente und tiefgehende Kommentierung von Art.109 Abs.3 Sätze 1 und 2 GG, die keine Fragen offen lässt!

MINISTERIALRAT a.D. Dr. MICHAEL FUCHS,  
M.A., Magister rer. publ., Berlin

*Sebastian Weber, Die neue Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, München 2020, 122 Seiten, Broschur, ISBN 978-3-406-75073-1; 39,- €*

Mit dem Bundesteilhabegesetz vom 23. Dezember 2016 wurde das Recht der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen in großem Umfang neu geordnet und reformiert. Eine Stufe dieses Reformvorhabens ist die Novellierung des Rechts der Eingliederungshilfe, die zum 1. Januar 2020 in Kraft trat und einen neuen Teil 2 in das Sozialgesetzbuch Neun einfügte. Dadurch wurden zwar die Leistungen der Eingliederungshilfe aus dem SGB XII ausgegliedert, jedoch bleibt das Recht der Sozialhilfe für Menschen mit Behinderung, wie das vorliegende Buch nachweist, praktisch relevant.

Das neue Recht der Eingliederungshilfe im SGB IX stellt den Bezugspunkt des Buches von Sebastian Weber, Rechtsanwalt und Redakteur der Zeitschrift Sozialrecht aktuell, dar. Der Band ist in der Reihe Aktuelles Recht für die Praxis des Beck Verlages erschienen.

Inhaltlich setzt sich Weber in einem ersten Schritt (B.) mit den Leistungsansprüchen im Rahmen der neuen Eingliederungshilfe auseinander, wobei das Buch nicht allein auf die Leistungen des Teil 2 des SGB IX, also der Eingliederungshilfe im engeren Sinne, eingeht, sondern diese zugleich in den Kontext mit Leistungen für den Wohnraum nach § 42a SGB XII und Leistungen für den Lebensunterhalt gemäß § 27a SGB XII i.V.m. § 8 Abs. 1 S. 2 RBEG stellt. So begrüßenswert diese Kontextualisierung für das Verständnis der Leistungsansprüche von Menschen mit Behinderung ist, eine stärker systematische Einführung in die Leistungsarten der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX hätte dem Leser ein genaueres Verständnis dieser Fachleistungen geben können. Die Teilhabeleistungen werden zwar auch angesprochen (S. 18 ff.), man vermisst aber eine strukturiertere Erläuterung. Sehr positiv muss die Darstellung der Überschneidungen von Krankenpflege, Hilfsmitteln und Pflegeleistungen zwischen den Rechtsgebieten des SGB V, SGB IX und SGB XI (S. 22 ff.) bewertet werden.

Die sozialrechtliche Umsetzung (C.) machte es erforderlich, dass sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene neue Rahmenvereinbarungen und Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen abgeschlossen werden mussten. Zudem kamen auf die Länder einige Umsetzungsaufgaben zu (S. 34 ff.). Beispielsweise hatten die Länder das Instru-

ment zur Ermittlung des Bedarfes einer leistungsberechtigten Person im Rahmen des Gesamtplanverfahrens festzulegen (§ 118 Abs. 2 SGB IX), wofür etwa der Freistaat Thüringen das schon länger erprobte Instrument des Integrierten Teilhabeplans (ITP) gewählt hat (§ 2 ThürBedarfVO).

Webers Verdienst in diesem Band ist, neben der detailreichen Auseinandersetzung mit den eben genannten Vereinbarungen, die intensivere Befassung mit der zivilrechtlichen Umsetzung der Eingliederungshilfe durch das Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (D.) und mit dem ordnungsrechtlichen, sprich landesrechtlichen Rahmen (E.). Hier erklärt der Autor die Änderungen und Herausforderungen, die durch die 16 landesrechtlichen Wohn- und Teilhabegesetze auftreten, etwa die personellen Vorgaben (z.B. die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen der Heimleitung und des Fachpersonals) oder die

bauordnungsrechtlichen Anforderungen an die Räumlichkeiten von Einrichtungen.

Der vorliegende Band richtet sich in erster Linie an Praktiker im Bereich des Rechts der Teilhabe von Menschen mit Behinderung, die auf Vorkenntnisse und Erfahrung zurückgreifen können. Mit den kritischen Analysen der Reformschritte des Teilhaberechts beweist der Autor eine hohe Fach- und Detailkenntnis. Die besonderen Stärken des Buches zeigen sich in den Ausführungen über die landesrechtliche Umsetzung der neuen Eingliederungshilfe, die für die Praxis von großer Hilfe sein dürften.

Dr. HANNES BERGER,  
Leipzig/Erfurt

## Verwaltungsgerichtshof Baden- Württemberg

Beschluss vom 20.01.2022

Az. 1 S 3846/21

*Zutritt zu universitären Veranstaltungen während der Corona-Pandemie*

### Leitsatz

**1. § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb i.d.F. v. 11.01.2022 (juris: CoronaVStudBV BW 2021b) i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO i.d.F. v. 11.01.2022 (juris: CoronaVV BW 10) (sog. 2G-Regel für den Zutritt zu universitären Veranstaltungen in der Zeit der sog. eingefrorenen Alarmstufe II) ist voraussichtlich rechtswidrig.**

**2. Eine Ordnungsregelung, die ausdrücklich „unabhängig“ von der Sieben-Tage-Hospitalisierungs-Inzidenz Geltung beansprucht, ist mit der Vorgabe in § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG, dass diese Inzidenz der wesentliche Maßstab für weitergehende Schutzmaßnahmen im Sinne dieser Vorschrift „ist“, nicht in Einklang zu bringen.**

**3. Zur Abgrenzung von im Sinne des § 28a Abs. 3 IfSG „Maßnahmen zum präventiven Infektionsschutz“ (Satz 2) und „weitergehenden Schutzmaßnahmen“ (Satz 3 ff.).**

### Tenor

Auf den Antrag des Antragstellers wird § 2 Abs. 5 der Verordnung des Wissenschaftsministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 im Studienbetrieb (Corona-Verordnung Studienbetrieb – CoronaVO Studienbetrieb) vom 20. September 2021 in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Corona-Verordnung Studienbetrieb vom 11. Januar 2022 mit Ablauf des 23. Januar 2022

vorläufig außer Vollzug gesetzt, soweit die Vorschrift Geltung für die Alarmstufe II im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 15. September 2021 in der Fassung der Achten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 11. Januar 2022 beansprucht.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

I.

Der Antragsteller wendet sich mit seinem Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO gegen § 2 Abs. 5 der Verordnung des Wissenschaftsministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 im Studienbetrieb (Corona-Verordnung Studienbetrieb – CoronaVO Studienbetrieb) vom 20.09.2021 in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Corona-Verordnung Studienbetrieb vom 11.01.2022, die seit dem 12.01.2022 Geltung beansprucht. Auf einen früheren Antrag des Antragstellers gemäß § 47 Abs. 6 VwGO hatte der Senat § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb vom 20.09.2021 in der Fassung vom 24.11.2021 mit Beschluss vom 17.12.2021 - 1 S 3670/21 - (juris) vorläufig außer Vollzug gesetzt, weil sich die Vorschrift als voraussichtlich zu unbestimmt erwiesen hatte. Der Antragsgegner änderte § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb hierauf mit Verordnung des Wissenschaftsministeriums vom 19.12.2021, um den im Senatsbeschluss geäußerten Bedenken Rechnung zu tragen. Mit Verordnung des Wissenschaftsministeriums vom 11.01.2021 wurde die Vorschrift erneut, nun mit Wirkung vom 12.11.2021, geändert und unter anderem um einen Verweis auf den am selben Tag in Kraft gesetzten, die Geltungsdauer der sog. Alarmstufe II betreffenden § 1 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 15.09.2021 in der Fassung der Achten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 11.01.2022 ergänzt. § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb lautet in der derzeit Geltung beanspruchenden Fassung der Änderungsverordnung vom 11.01.2021: „§ 2 Grundsätze für den Studienbetrieb (...) (5) In der Alarmstufe II nach § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 und Satz 2 CoronaVO ist abweichend von § 6 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 und § 7 Absatz 1 Satz 1 die Teilnahme an Präsenzveranstaltungen in geschlossenen Räumen und die Nutzung studentischer Lernplätze außerhalb der Bibliothek von dem Vorliegen eines Impf- oder Genesenennachweises im Sinne des § 4 Absatz 2 CoronaVO abhängig; § 5 Absatz 1 Satz 3 CoronaVO gilt entsprechend. Für 1. Praxisveranstaltungen, die insbesondere die spezielle Labor- oder Arbeitsräume an den Hochschulen erfordern, insbesondere Laborpraktika, praktische Ausbildungsanteile mit Patientenkontakt unter Einhaltung der Vorgaben der Klinika und Lehrkrankenhäuser, Präparierkurse, sowie Veranstaltungen mit überwiegend praktischen und künstlerischen Ausbildungsanteilen, 2. Prüfungen, insbesondere Abschlussprüfungen, sowie Zugangs-

und Zulassungsverfahren sowie 3. den musikalischen Übebetrieb oder die künstlerische selbständige Arbeit am Werk an Musik- und Kunsthochschulen, Pädagogischen Hochschulen und Akademien nach dem Akademiegesetz verbleibt es, soweit diese Veranstaltungen zwingend in Präsenz notwendig sind, bei der Regelung des § 6 Absatz 1 Sätze 1 bis 3; die entsprechenden Präsenzveranstaltungen sind im Hygienekonzept darzustellen. § 6 Absatz 3 findet in den Fällen der Sätze 1 und 2 keine Anwendung. Bei nach der Studienordnung vorgesehenen Pflicht- oder Wahlpflichtveranstaltungen stellen die Hochschulen die Studierbarkeit der Studiengänge für nicht-immunisierte Studierende, soweit diese nicht an einer Präsenzveranstaltung teilnehmen dürfen, sicher, indem sie ihnen 1. einen zeitgleichen digitalen Zugang zu diesen Veranstaltungen, 2. eine digitale Aufzeichnung unverzüglich im Anschluss an die jeweilige Veranstaltung, 3. schriftliche Unterlagen, die den Lehrstoff beinhalten, vor der jeweiligen Veranstaltung oder unverzüglich im Anschluss an die jeweilige Veranstaltung, 4. Angebote nach den Nummern 1 bis 3 in geeigneter Kombination oder 5. Angebote, die im Wesentlichen in gleichwertiger Weise die Studierbarkeit der Studiengänge gewährleisten, zur Verfügung stellen. Absatz 3a sowie Absatz 4 Nummern 2 und 4 finden in der Alarmstufe II entsprechende Anwendung.“ Die in § 2 Abs. 5 Satz 1 CoronaVO Studienbetrieb in Bezug genommenen Vorschriften aus § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 CoronaVO lauten: § 1 Ziel, Stufen, Verfahren (...) (2) Es gelten folgende Stufen: (...) 4. die Alarmstufe II liegt vor, wenn landesweit die Sieben-Tage-Hospitalisierungs-Inzidenz die Zahl von 6 erreicht oder überschreitet oder wenn landesweit die Auslastung der Intensivbetten (AIB) mit COVID-19-Patientinnen und -Patienten die Zahl von 450 erreicht oder überschreitet. Abweichend von Satz 1 findet unabhängig von der Höhe der Sieben-Tage-Hospitalisierungs-Inzidenz beziehungsweise der landesweiten Auslastung der Intensivbetten (AIB) die Alarmstufe II bis einschließlich 1. Februar 2022 Anwendung. (...)“ Zur Begründung seines Eilantrags gegen § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb nimmt der Antragsteller auf seinen Vortrag im Verfahren 1 S 3670/21 Bezug und schildert in von ihm und Kommilitonen verfassten eidesstattlichen Versicherungen Einschränkungen des Studienbetriebs für Ungeimpfte. Er führt weiter - unter anderem - aus, § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb n.F. begegne bereits formellen Bedenken, da die Vorschrift in großer Eile am Wochenende (am 18./19.12.2021) konzipiert und an einem Sonntag ohne akute Notlage bekannt gegeben worden, eine Begründung nicht ersichtlich und das Einvernehmen mit dem Sozialmi-

nisterium nicht transparent dokumentiert sei. Die angefochtene Neuregelung werde zudem vor allem den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Normierung der Studierbarkeit von Studiengängen durch nicht-immunisierte Menschen nicht gerecht. Der schwerwiegende Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG werde nicht genügend ausgeglichen und nicht auf das zwingend erforderliche Maß begrenzt. Es fehle an konkreten Regelungen, die eine gleichwertige Teilhabe am Präsenzstudium soweit wie möglich gewährleisten und entsprechende Mindeststandards definierten und festlegten. § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb enthalte keinerlei Vorgaben und Standards, die von den Hochschulen erfüllt werden müssten, um eine „Studierbarkeit“ zu gewährleisten, die auch dem Grundsatz der Chancengleichheit im Hinblick auf die Vorbereitungen auf Prüfungsleistungen hinreichend Rechnung trage. Den Hochschulen werde einfach nur aufgezeigt, welche Möglichkeiten des Distanzunterrichts es gebe, als ob diese nicht ohnehin bekannt wären. Damit sei kein Unterschied zur bisherigen Regelung verbunden. Die Hochschulen könnten sich nach der aktuellen Fassung der Norm sogar darauf beschränken, lediglich schriftliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die den Lernstoff beinhalteten. Damit wäre sogar der bloße schriftliche Verweis auf Lehrbücher und weitere Fachliteratur zu den jeweils behandelten Themen ausreichend. Es liege auf der Hand, dass damit keine gleichwertige Teilhabe und vor allem keine gleichwertige Prüfungsvorbereitung gewährleistet sei. Gerade bei der Vor- und Nachbereitung von Präsenzveranstaltungen anhand der einschlägigen Literatur ergäben sich oftmals erst die Fragen, die dann im Gespräch in der Präsenzveranstaltung geklärt werden könnten und so zu einem wirklichen Verständnis und Lernerfolg führten. Bloße schriftliche Unterlagen, wie sie die Neuregelung ausreichen lasse, seien somit einer Präsenzveranstaltung nicht gleichwertig. Die gesamte aktive Beteiligung von Studierenden an den Präsenzveranstaltungen sei weitgehend abgeschnitten. Um den Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG so gering wie möglich zu halten, müsse zwingend ein „Livestreaming“ der Veranstaltungen mit der Möglichkeit für abwesende Studierende, Fragen zu stellen und sich aktiv beteiligen zu können, gewährleistet sein. Zudem gebe es keine einheitlichen Vorgaben. In jedem Fach, in jeder Veranstaltung könne es anders sein. Studierende seien somit erheblich in der Planung des Studiums eingeschränkt. Sämtliche Regelungen und Neuregelungen (des Ordnungsgebers) erfolgten auch stets „ad hoc“ und durchkreuzten jede Planbar-

keit und ein systematisches Studieren sowie Vorbereiten auf Prüfungen. Der Antragsgegner hätte vor einer Neuregelung zunächst die Hochschulen und die Dozenten befragen müssen, welche Formen der Teilhabe am Studium aus der Distanz von nicht-immunisierten Studierenden eine Studierbarkeit im Sinne einer Chancengleichheit gewährleisten. Die Einschränkungen der Berufsfreiheit durch § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb seien nicht gerechtfertigt. Mit der 3G-Regel ließen sich diese Einschränkungen vermeiden. Mehrere Studien belegten, dass Inline-Unterricht (gemeint wohl: Online-Unterricht) zu deutlich schlechteren Lernresultaten führten als Präsenzveranstaltungen. Wenn der Antragsgegner lediglich den erfolgreichen Abschluss eines Semesters gewährleisten wolle, erkenne er, dass zutreffender Maßstab nur sein könne, einen genauso guten Abschluss zu ermöglichen, wie er bei Präsenzmöglichkeit gegeben wäre. Der Antragsteller macht ergänzend - unter anderem und mit jeweils näherer Begründung - geltend, aufgrund der Omikron-Variante sei jedoch ohnehin eine neue Lage entstanden, die bereits jedem Ansatz einer Diskriminierung Ungeimpfter die sachliche Grundlage entziehe. Das (mit § 2 Abs. 5 Satz 1 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO n.F. erfolgte) „Einfrieren der Alarmstufe II“ werde von der Landesregierung im Internet damit begründet, dass die Infektionszahlen mit Omikron „explosionsartig in die Höhe schießen“, und beruhe auf der Annahme, dass „wir (...) davon ausgehen (müssen), dass auch wieder mehr Menschen ins Krankenhaus kommen und sogar intensivmedizinisch betreut werden müssen. Die Krankheitsverläufe scheinen bei Omikron etwas milder als bei Delta zu sein, aber für Nichtgeimpfte schätzt das Robert-Koch-Institut die Gefahr einer Erkrankung als sehr hoch ein. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass durch vermehrte Ansteckungen auch mehr Personal in den Krankenhäusern fehlt. Daher wäre es fahrlässig, jetzt in die wieder steigenden Inzidenzen die Regelungen zu lockern“ (<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/faq-corona-verordnung/>). Grund der Neuregelung sei somit die Ausbreitung der Omikron-Variante. Ziel der Regelung sei es, diese Ausbreitung zu bremsen. Die dem zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen hätten sich aber bereits als unzutreffend erwiesen und stünden mit der Datenlage nicht in Einklang. Außerdem berücksichtige die Begründung der Landesregierung nicht, welche - unterschiedlichen - Rollen immunisierte und nichtimmunisierte (insbesondere geimpfte und ungeimpfte) Menschen in Bezug auf die Ausbreitung der Omikron-Variante spielten, und es gebe auch tatsächlich keinen

Grund für eine Diskriminierung Ungeimpfter. Es fehle zudem an einer Darlegung und Analyse, inwieweit sich die erheblich mildere Omikron-Variante, auch wenn sie sich rascher verbreite, von bereits endemischen ähnlichen Viren in Bezug auf die Krankheitslast unterscheide. Die Daten aus Südafrika, dem Vereinigten Königreich und Dänemark ließen keinen Unterschied zu einer Influenza-Welle erkennen. Vielmehr nähmen die Infektionen sehr rasch wieder ab und die Welle erweise sich als sehr kurz. Der Ordnungsgeber nenne nicht die Grundlage für eine belastbare Gefahrenprognose. Er nenne Möglichkeiten, aber keine Wahrscheinlichkeit, schon gar keine hinreichende Wahrscheinlichkeit. Auch die Wirksamkeit der Maßnahmen bleibe unbelegt. Tatsächlich zeige ein Vergleich zwischen den Niederlanden, in denen seit dem 18.12.2021 ein strikter Lockdown gelte, mit dem Nachbarland Belgien, dass ein signifikanter Einfluss eines Lockdowns auf das Infektionsgeschehen sehr unwahrscheinlich sei. Das treffe erst recht auf einen Lockdown zu, der sich lediglich gegen einen kleinen Bevölkerungsteil, den der Ungeimpften, richte und der hier partiell, soweit es um Hochschulen geht, zu überprüfen sei. In Deutschland und namentlich in Baden-Württemberg gälten nach dem Index der University of Oxford die weltweit drastischsten Corona-Schutzmaßnahmen nach den Fidji-Inseln. Das sei nicht mehr nachvollziehbar. Der Antragsgegner ist dem Antrag entgegengetreten. Dem Eilantrag gegen § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb hält er unter anderem entgegen, die Vorschrift enthalte in dem neuen Satz 4 entsprechend den Maßgaben des Senats aus dem Beschluss vom 17.12.2021 (a.a.O.) detaillierte Vorgaben hinsichtlich der Art und den zeitlichen Umständen des zur Verfügung zu stellenden Alternativangebots. Die Wahl des jeweiligen Alternativangebots selbst müsse allerdings hochschulseitig getroffen werden, weil es sich am konkreten Studiengang ausrichten müsse und sich daher je nach Studiengang und Lehrkonzept auch hinsichtlich der geeigneten Mittel unterscheiden könne. Die Wahl der Mittel habe sich am Ziel einer Sicherstellung der Studierbarkeit auszurichten und damit insoweit auch an ihrer Wirksamkeit, was ebenfalls hochschulseitig zu beurteilen sei. Der Ordnungsgeber habe sich aber nicht mehr auf die Normierung eines Gebots gegenüber den Hochschulen, die Studierbarkeit der Studiengänge sicherzustellen, beschränkt, sondern § 2 Abs. 5 Satz 4 CoronaVO Studienbetrieb um konkrete Vorgaben zu den Maßnahmen, die Hochschulen zu ergreifen hätten, um die Studierbarkeit der Studiengänge sicherzustellen, ergänzt. „Zeitgleicher digitaler Zugang“ im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 1 CoronaVO Stu-



dienbetrieb beschreibe dabei Hybrid-Veranstaltungen. Die Studierenden könnten von zu Hause aus über eine Plattform an der Lehrveranstaltung teilnehmen. Bei sämtlichen der gängigen Plattformen sei es für die Studierenden auch möglich, nicht nur passiv Zuschauer zu sein, sondern sich aktiv über interaktive Funktionen wie Chats oder Handzeichen in die Veranstaltung einzubringen. Der Austausch mit Kommilitonen nach der Veranstaltung, den der Antragsteller ebenfalls als nicht mehr gewährleistet sehe, bewege sich allerdings außerhalb des Anwendungsbereichs des § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb und auch außerhalb des Schutzbereichs von Art. 12 Abs. 1 GG. Nach § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 3 CoronaVO Studienbetrieb könne die Hochschule auch schriftliche Unterlagen, die den Lehrstoff beinhalten, bereitstellen. Die Auffassung des Antragstellers, dass sich hier ein Dozent „im Extremfall [...] auf eine Themenliste mit bloßen Literaturhinweisen zum Nachlesen beschränken“ könne, sei unzutreffend. Ein solches Vorgehen würde nicht den Anforderungen des § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 3 CoronaVO Studienbetrieb genügen, weil die Unterlagen danach „den Lehrstoff beinhalten“ müssten. § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 4 CoronaVO Studienbetrieb ermögliche den Hochschulen eine geeignete Kombination der in den Nummern 1 bis 3 aufgeführten Alternativen. Damit könne die Hochschule auch auf die vom Antragsteller geschilderten praktischen Probleme reagieren. Sollte es etwa zu technischen Problemen beim zeitgleichen digitalen Zugang zu den Veranstaltungen kommen, könne die Hochschule auf eine Aufzeichnung und das anschließende Bereitstellen der Aufzeichnung ausweichen. Dozierende, die neben einer Präsentation auch noch mit Tafelaufschrieben oder Handouts arbeiteten, könnten solche Informationen vor oder nach der Veranstaltung in Ergänzung zu den digitalen Veranstaltungsformaten bereitstellen. § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 5 CoronaVO Studienbetrieb enthalte schließlich einen Auffangtatbestand für weitere Formen der Fernlehre. Durch den Zusatz „im Wesentlichen in gleichwertiger Weise“ sei dabei sichergestellt, dass dieser Tatbestandsalternative nur Genüge getan sei, wenn sie in qualitativer Hinsicht mit den in § 2 Abs. 5 Satz 4 Nrn. 1 bis 4 CoronaVO Studienbetrieb genannten Alternativen vergleichbar sei. Soweit der Antragsteller beanstandete, dass mit der gegenwärtigen Regelung „keine gleichwertige Teilhabe und vor allem keine gleichwertige Prüfungsvorbereitung gewährleistet ist“, übersehe er die Zielrichtung der Bestimmung. Er (der Antragsgegner) sei sich bewusst, dass die Fernlehre nicht unter jedem Gesichtspunkt die gleiche Qualität wie die Präsenzlehre habe. Eine solche Gleichwertigkeit habe der Senat in seinem

Beschluss vom 17.12.2021 (a.a.O.) aber auch nicht gefordert. Die Ausnahmen gemäß § 2 Abs. 5 Satz 2 CoronaVO Studienbetrieb und die inzwischen erfolgte Konkretisierung in § 2 Abs. 5 Satz 4 CoronaVO Studienbetrieb stellten sicher, dass den nicht-immunisierten Studierenden trotz eines vorläufigen Zugangsverbots zu Präsenzveranstaltungen die wesentlichen Inhalte der Lehrveranstaltungen vermittelt würden, um die Lernziele zu erreichen. Nichtsdestotrotz liege es auf der Hand, dass von Studierenden in der Fernlehre unter Umständen mehr eigeninitiatives Lernen gefordert werden könne und müsse, als dies bei Studierenden in der Präsenzlehre der Fall sei. Dies sei jedoch der Pandemiesituation geschuldet. Insgesamt verkenne der Antragsteller, dass die freie Methodenwahl Bestandteil der Wissenschaftsfreiheit und es Aufgabe der Hochschullehrer sowie der zuständigen Hochschulgremien sei, das passende Format festzulegen, um die Studierbarkeit in geeigneter und im Wesentlichen gleichwertiger Weise für nicht-immunisierte Studierende sicherzustellen. Dies beschränke die Möglichkeit des Ordnungsgebers, Detailvorgaben zu machen. Auf die Einwände des Antragstellers gegen die „Einfrierung“ der sog. Alarmstufe II verweist der Antragsgegner auf die Begründungen der oben genannten Änderungsverordnungen. Ergänzend führt er unter anderem aus, entgegen den Darstellungen des Antragstellers sei die Beibehaltung der Zugangsbeschränkungen für nicht-immunisierte Studierende für die Alarmstufe II bzw. für den Übergangszeitraum bis 01.02.2022 nach wie vor gerechtfertigt. Die Ausbreitung der Omikron-Variante ändere im Ergebnis nichts an der bisherigen Einschätzung, dass Zugangsbeschränkungen für nicht-immunisierte Personen dazu beitragen, Neuinfektionen zu vermeiden und damit die Belastung des Gesundheitssystems im Land zu verringern. Durch die Ausbreitung der hochansteckenden Omikron-Variante stiegen derzeit die Infektionszahlen mit dem SARS-CoV-2-Virus - trotz der bestehenden Schutzmaßnahmen - im Ausland, aber auch in Deutschland sehr stark an. Durch den Anstieg der Anzahl an Neuinfektionen komme bzw. sei es in einigen der betroffenen Staaten zunehmend zu einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheitsversorgung durch eine hohe Klinikauslastung gekommen, aber auch durch den Anstieg an COVID-19-Erkrankungen beim medizinischen Personal. Auch dem Gesundheitssystem in Baden-Württemberg drohe eine vergleichbare Überlastung für den Fall, dass es aufgrund der Vielzahl an Neuinfektionen zu einer Vielzahl an COVID-19-Erkrankungen komme, die eine stationäre oder gar intensivmedizinische Behandlung der Patientinnen und Patienten nach sich zögen. Diese

Annahmen habe der Antragsteller auch mit dem Verweis auf die von ihm in Bezug genommenen Studien und Daten nicht durchgreifend in Frage gestellt. Angesichts der drohenden und in vielen Ländern zu beobachteten Infektionswelle („Wand“), gelte es, die Übertragungen zu reduzieren. Der deutliche Anstieg der Fälle in den letzten Tagen in Baden-Württemberg bzw. in Deutschland zeige, in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit sich die Welle voraussichtlich entwickeln werde. Die Aufhebung der Zugangsbeschränkungen für nicht-immunisierte Personen aufgrund einiger in Baden-Württemberg temporär fallender Parameter wie der Intensivbettenbelegung wäre angesichts der zu erwartenden Entwicklung daher nicht angemessen. Die momentan noch moderate Krankenhausbettenbelegung und Intensivbettenbelegung in der Alarmstufe II in der jetzigen Extremsituation als Begründung für eine Deeskalation der Alarmstufe anzuführen, wäre voreilig und kontraproduktiv. Die vorübergehende Beibehaltung der Zugangsbeschränkungen für nicht-immunisierte Studierende stelle eine angemessene Vorsorgemaßnahme mit Blick auf die von den Wissenschaftlern und insbesondere vom Robert Koch-Institut (RKI) prognostizierte Entwicklung dar. Soweit der Antragsteller einwende, dass von der Omikron-Variante zumindest für Studierende keine Gefahr ausgehe, weil die Studierenden in der Regel unter 30 Jahre alt seien und im Hinblick auf diese Altersgruppe nur ein milder Krankheitsverlauf zu erwarten wäre, verkenne er, dass selbst dann, wenn eine Infektion nur einen milden Krankheitsverlauf nach sich ziehe, das Virus weitergegeben werden könne. Zudem trügen auch COVID-19-Erkrankungen von jüngeren Patientinnen und Patienten zu einer Belastung des Gesundheitssystems bei. Die Ausbreitung der Omikron-Variante verlange aus seiner (des Antragsgegners) Sicht auch nicht nach einer Aufgabe der Differenzierung zwischen immunisierten (insbesondere geimpften) und nicht-immunisierten (insbesondere ungeimpften) Personen. Wenngleich die Schutzwirkung der Impfstoffe gegenüber der Omikron-Variante geringer sei als gegenüber anderen Virusvarianten, so sei doch ein erheblicher Unterschied im Krankheitsverlauf geimpfter und ungeimpfter Personen zu beobachten. Entscheidend sei aber insbesondere, dass der Schutz vor einer schweren Erkrankung mit Impfschutz deutlich höher sei als ohne Impfschutz. Forscher hätten herausgefunden, dass die zelluläre Immunität, die durch aktuelle SARS-CoV-2-Impfstoffe induziert werde, hochgradig kreuzreaktiv gegenüber der Omikron-Variante sei. Hinzu komme, dass fast zwei Drittel der neu aufgenommenen COVID-19-Patientinnen und -Patienten auf Inten-

sivstationen ungeimpft seien. Eine aktuelle Studie aus Dänemark zeige zudem zum Beispiel, dass Geimpfte im Allgemeinen weniger anfällig für eine Infektion mit der Omikron-Variante seien als ungeimpfte Personen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen im Verfahren 1 S 3670/21 und im vorliegenden Verfahren verwiesen.

II. Der Senat entscheidet über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO in der Besetzung mit drei Richtern (§ 9 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO). Die Besetzungsregelung in § 4 AGVwGO ist auf Entscheidungen nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht anwendbar (VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 15.12.2008 - GRS 1/08 - ES-VGH 59, 154). Der Antrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO hat zum Teil Erfolg. Er ist teilweise unzulässig (1.). Soweit er zulässig ist, ist er begründet (2.). 1. Der Antrag ist nur zum Teil zulässig. Ein Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig, wenn ein in der Hauptsache gestellter oder noch zu stellender Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO voraussichtlich zulässig ist (vgl. zu dieser Voraussetzung Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 47 Rn. 387) und die gesonderten Zulässigkeitsvoraussetzungen für den Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO erfüllt sind. Diese Voraussetzungen liegen hier nur teilweise vor. a) Der Antrag ist statthaft. Das folgt aus § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 4 AGVwGO. Danach entscheidet der Verwaltungsgerichtshof auch außerhalb des Anwendungsbereichs des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften. Dazu gehören Verordnungen - wie hier - eines Landesministeriums. b) Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt. c) Der Antragsteller ist auch antragsbefugt. Die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO hat jede natürliche oder juristische Person, die geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Es genügt dabei, wenn die geltend gemachte Rechtsverletzung möglich erscheint (ausf. dazu Senat, Urt. v. 29.04.2014 - 1 S 1458/12 - VBIBW 2014, 462 m.w.N.). So liegt der Fall hier. Es ist nicht offensichtlich und nach jeder Betrachtungsweise von vornherein ausgeschlossen, dass der Antragsteller durch die angefochtene Verordnungsvorschrift in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit in der Gestalt der Berufsausbildungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt ist. d) Für den Antrag liegt aber nur teilweise ein Rechtsschutzbedürfnis vor. Einen Normenkontrollantrag und damit auch einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gem. § 47 Abs. 6 VwGO kann nur in

zulässiger Weise stellen, wer ein irgendwie geartetes Interesse an der Unwirksamklärung bzw. hier Außervollzugsetzung der Norm, geltend machen kann. Das Rechtsschutzinteresse fehlt immer dann, wenn durch die Unwirksamklärung der Norm die Rechtsstellung des Antragstellers nicht verbessert werden kann und die Inanspruchnahme des Gerichts daher für ihn nutzlos ist. Besondere Maßstäbe gelten, wenn der Kläger oder Antragsteller vorbeugenden Rechtsschutz in Anspruch nehmen will. Denn die Verwaltungsgerichtsordnung ist auf die Gewährung von nachträglichem Rechtsschutz zugeschnitten, weil effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 VwGO) grundsätzlich ausreichend durch nachträglichen - ggf. auch einstweiligen - Rechtsschutz gewährt werden kann und ein nachträglicher Rechtsschutz dem verfassungsrechtlich normierten Grundsatz der Gewaltenteilung besser Rechnung trägt, weil vorbeugender Rechtsschutz den im gesetzlichen Rahmen bestehenden Handlungsspielraum der Exekutive in der Regel stärker beschneidet. Insbesondere ein vorbeugender vorläufiger Rechtsschutz kommt deshalb nur in Ausnahmefällen in Betracht (BVerwG, Beschl. v. 25.04.2007 - 9 VR 4.07 - Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 28). Hierfür muss ein spezielles, gerade auf die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes gerichtetes Rechtsschutzinteresse bestehen. Daran fehlt es, wenn es dem Betroffenen zuzumuten ist, die befürchteten Maßnahmen der Verwaltung abzuwarten und er auf einen als ausreichend anzusehenden nachträglichen Rechtsschutz verwiesen werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.05.1987 - 3 C 53.85 - BVerwGE 77, 207; Senat, Urt. v. 13.05.1991 - 1 S 944/91 - VBIBW 1991, 429). Ein berechtigtes Interesse an einem vorbeugenden Rechtsschutz kann zudem insbesondere dann nicht anerkannt werden, solange sich noch nicht mit dafür erforderlicher Bestimmtheit übersehen lässt, welche Maßnahmen drohen oder unter welchen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen sie ergehen werden (BVerwG, Beschl. v. 30.09.1981 - 3 B 39.81 - juris; vgl. Senat, Beschl. v. 12.10.2021 - 1 S 3038/21 - und v. 08.02.2021 - 1 S 3952/20 - juris). An diesen Maßstäben gemessen, fehlt dem Antragsteller das Rechtsschutzbedürfnis teilweise. Der von ihm angefochtene § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb trifft Regelungen zum einen für die (schwellenwertabhängige) Alarmstufe II im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 CoronaVO und zum anderen für die (nicht schwellenwertabhängige) Alarmstufe II im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO. Soweit sich der Antragsteller gegen die erste Alternative von § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb wendet, besteht hierfür im insoweit maßgeb-

lichen Zeitpunkt der vorliegenden Senatsentscheidung kein Rechtsschutzbedürfnis. Die Regelungen der ersten Alternative sind aktuell nicht anwendbar. Denn die dafür maßgeblichen Schwellenwerte sind (seit geraumer Zeit) nicht mehr erreicht. Die Alarmstufe II im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO liegt, wie gezeigt, vor, wenn landesweit die Sieben-Tage-Hospitalisierungs-Inzidenz die Zahl von 6 erreicht oder überschreitet oder wenn landesweit die Auslastung der Intensivbetten (AIB) mit COVID-19-Patientinnen und -Patienten die Zahl von 450 erreicht oder überschreitet. Das ist derzeit nicht der Fall. Die Sieben-Tage-Hospitalisierungs-Inzidenz liegt gegenwärtig bei 3,5, der AIB-Wert bei 326 (vgl. Landesgesundheitsamt, Tagesbericht COVID-19 vom 19.01.2022, abrufbar unter [www.gesundheitsamt-bw.de](http://www.gesundheitsamt-bw.de), zuletzt abgerufen am 20.01.2022) und die Voraussetzungen von § 1 Abs. 3 Satz 3 CoronaVO sind erfüllt. Es ist auch weder von einem der Beteiligten vorgetragen noch sonst erkennbar, dass die genannten Schwellenwerte innerhalb der überschaubaren Geltungsdauer der Corona-Verordnung Studienbetrieb, die (spätestens) am 09.02.2022 außer Kraft tritt (vgl. § 12 Abs. 2 CoronaVO Studienbetrieb), wieder erreicht werden (vgl. zur vom Landesgesundheitsamt erstellten Prognose der Entwicklung der Anzahl der COVID-19-Fälle auf Intensivstationen dass., a.a.O., S. 9). Der Antragsteller begehrt damit insoweit vorbeugenden vorläufigen Rechtsschutz. Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zulässigkeit eines solchen Begehrens hat er nicht dargelegt und sind auch sonst nicht ersichtlich. Im Übrigen - soweit sich der Antragsteller gegen § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb in Bezug auf die Alarmstufe II im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO wendet - liegt ein Rechtsschutzbedürfnis vor. Diese Vorschrift beansprucht aktuell und bis einschließlich 01.02.2022 Geltung. Der Antragsteller würde auch von einer Außervollzugsetzung dieser Vorschrift rechtlich und tatsächlich profitieren. 2. Soweit der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO zulässig ist, ist er auch begründet. Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann der Verwaltungsgerichtshof auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ist danach der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen

wichtigen Gründen dringend geboten. Ergibt diese Prüfung, dass ein Normenkontrollantrag in der Hauptsache voraussichtlich begründet wäre, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der streitgegenständlichen Satzung oder Rechtsvorschrift zu suspendieren ist. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug der Rechtsvorschrift vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht ergeht, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, also so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14 -, ZfBR 2015, 381; Beschl. v. 16.09.2015 - 4 VR 2/15 -, juris; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 09.08.2016 - 5 S 437/16 -, juris m.w.N.; Beschl. v. 13.03.2017 - 6 S 309/17 - juris). Mit diesen Voraussetzungen stellt § 47 Abs. 6 VwGO an die Aussetzung des Vollzugs einer untergesetzlichen Norm erheblich strengere Anforderungen, als § 123 VwGO sie sonst an den Erlass einer einstweiligen Anordnung stellt (BVerwG, Beschl. v. 18.05.1998 - 4 VR 2.98 - NVwZ 1998, 1065). An diesen Maßstäben gemessen, ist der gemäß § 47 Abs. 6 VwGO gestellte Antrag der Antragstellerin, soweit er zulässig ist, auch begründet. Ein gegen § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO gerichteter Normenkontrollantrag hätte in einem Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach Erfolg (a). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auch im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO dringend geboten (b). a) Ein Normenkontrollantrag gegen § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO hätte voraussichtlich Erfolg. Soweit § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb für die inzidenzunabhängige Alarmstufe II im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO Geltung beansprucht, ist die Vor-

schrift voraussichtlich rechtswidrig. Durchgreifende Bedenken gegen ihre Bestimmtheit bestehen zwar entgegen dem Antragsvorbringen nicht (aa). Eine Vorschrift, die, wie hier, ausdrücklich „unabhängig“ von der Sieben-Tage-Hospitalisierungsinzidenz weitreichende Zugangsbeschränkungen für nicht-immunisierte Personen normiert, steht aber mit den einfachgesetzlichen Vorgaben aus § 28a Abs. 3 IfSG nicht in Einklang (bb). aa) § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb genügt in der Fassung, die er seit der Änderungsverordnung des Wissenschaftsministeriums vom 19.12.2021 erhalten hat, dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. (1) Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen verlangt, dass Rechtsvorschriften so gefasst sein müssen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag (vgl. BVerfG, Urt. v. 05.08.1966 - 1 BvF 1/61 - BVerfGE 20, 150; Beschl. v. 12.01.1967 - 1 BvR 169/63 - BVerfGE 21, 73, v. 07.07.1971 - 1 BvR 775/66 - BVerfGE 31, 255, v. 09.04.2003 - 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01 - BVerfGE 108, 52, und v. 03.03.2004 - 1 BvF 3/92 - BVerfGE 110, 33, jeweils m.w.N.; Senat, Urt. v. 16.08.2018 - 1 S 625/18 - juris; Beschl. v. 30.07.2020 - 1 S 2087/10 - juris; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 22.11.2017 - 9 S 1145/16 - JuS 2018, 402, und v. 22.02.2017 - 5 S 1044/15 - juris). Dieses Gebot zwingt den Normgeber zwar nicht, jeden Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben bis ins Einzelne zu umschreiben. Generalklauseln und unbestimmte, der Ausfüllung bedürftige Begriffe sind schon deshalb grundsätzlich zulässig, weil sich die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben nicht immer in klar umrissene Begriffe einfangen lässt. Der Normgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Auslegungsbedürftigkeit nimmt einer Vorschrift dabei noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit; es kann nicht erwartet werden, dass jeder Zweifel ausgeschlossen wird. Es ist Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären und die Entscheidung des Normgebers - gegebenenfalls mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden - zu konkretisieren (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.06.1977 - 2 BvR 308/77 - BVerfGE 45, 363, v. 03.06.1992 - 2 BvR 1041/88, 78/89 -, BVerfGE 86, 288, und v. 11.07.2013 - 2 BvR 2302/11 - BVerfGE 134, 33; BayVerfGH, Entscheidung v. 22.06.2010 - Vf. 15-VII-09 juris; Senat, Senat, Urt. v. 16.08.2018, a.a.O., und v. 22.04.2002 - 1 S 1667/00 - VBIBW 2002, 423). Verfahren und gerichtliche Kontrolle

sind geeignet, mögliche Nachteile der Unbestimmtheit der Rechtsvorschrift bis zu einem gewissen Grade auszugleichen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.01.1967 und v. 07.07.1971, jeweils a.a.O., sowie Urt. v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70, 25/71 - BVerfGE 33, 303; Senat, Urt. v. 16.08.2018, a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 22.11.2017, a.a.O.). In jedem Fall müssen sich aber aus Wortlaut, Zweck und Zusammenhang der Regelung objektive Kriterien gewinnen lassen, die eine willkürliche Handhabung der Norm durch die für die Vollziehung zuständigen Behörden ausschließen (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.07.2006 - 10 C 9.05 - BVerwGE 126, 222; Beschl. v. 10.04.2000 - 11 B 61.99 - juris; Senat, Urt. v. 22.04.2002, a.a.O., v. 16.10.2001 - 1 S 2346/00 - VBIBW 2002, 292, und v. 18.08.1992 - 1 S 2550/91 - VBIBW 1993, 99; Senat, Beschl. v. 30.07.2020 - 1 S 2087/20 - juris). (2) Diesen Voraussetzungen entspricht § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb seit der Fassung, die er durch die Änderungsverordnung vom 19.12.2021 erhalten hat. Insbesondere ergibt sich nun anders als in der vorherigen Fassung (vgl. dazu Senat, Beschl. v. 17.12.2021, a.a.O.) ausreichend klar, zu welchen Vorkehrungen Hochschulen im Hinblick auf nicht-immunisierte Studierende verpflichtet sind, um im Sinne von § 2 Abs. 5 Satz 4 Halbs. 1 CoronaVO Studienbetrieb die Studierbarkeit des Studiengangs zu gewährleisten. Der Ordnungsgeber hat die Vorschrift um einen neuen Satz 4 Halbsatz 2 ergänzt, in dem mehrere Maßnahmen aufgezählt sind, die aus Sicht des Ordnungsgebers dazu geeignet sind, die Studierbarkeit eines Studienfachs für nicht-immunisierte Studierende unter den Bedingungen der sog. 2G-Regelung zu gewährleisten. Der Inhalt der vom Ordnungsgeber genannten Mittel ist jeweils anhand der üblichen Auslegungsmethoden bestimmbar. Insbesondere lassen der Wortlaut und die - entgegen dem Antragsvorbringen veröffentlichte - Begründung der genannten Änderungsverordnung (vgl. [www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Coronainfos/211219\\_Coro-naVO\\_Studienbetrieb\\_AenderungVO.pdf](http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Coronainfos/211219_Coro-naVO_Studienbetrieb_AenderungVO.pdf)) eine Auslegung der Begriffe „zeitgleicher digitaler Zugang“ zu Veranstaltungen (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 1 CoronaVO Studienbetrieb), „Zurverfügungstellung von digitalen Aufzeichnungen unverzüglich im Anschluss an die jeweilige Veranstaltung“ (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 2 CoronaVO Studienbetrieb) und „Zurverfügungstellung von schriftlichen Unterlagen, die den Lehrstoff beinhalten, vor der jeweiligen Veranstaltung oder unverzüglich im Anschluss an die jeweilige Veranstaltung“ (vgl. § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 3 CoronaVO Studienbetrieb) zu. Der Antragsteller kann dies insbesondere nicht mit Erfolg mit seinem sinngemäßen Vorbringen in Frage stellen, in Bezug auf § 2 Abs. 5 Satz 4

Nr. 3 CoronaVO Studienbetrieb sei zweifelhaft, ob nach dieser Vorschrift die Verteilung von Literaturverzeichnissen ausreichend sein könnte. Bereits der Wortlaut der Norm, der nur Unterlagen, „die den Lehrstoff beinhalten“, genügen lässt, belegt, dass die Vorschrift nicht auf bloße Werksangaben oder dergleichen zielt, sondern Unterlagen mit Lehrinhalt erfordert. Die Verordnungsbegründung bestätigt diese Auslegung mit den dortigen Hinweisen des Ordnungsgebers auf „Materialien zur selbständigen Erarbeitung des Lehrstoffs“ (vgl. a.a.O., Einzelbegründung zu Art. 1 Nr. 1 der Änderungsverordnung). Auch die übrigen Tatbestände aus § 2 Abs. 5 Satz 4 Nr. 1 bis 4 CoronaVO Studienbetrieb sind einer Auslegung zugänglich. Aus dem insoweit pauschalen Vorbringen des Antragstellers, der zudem die ausführliche Verordnungsbegründung nicht in seine Betrachtung einbezieht, folgt nichts Anderes. Durchgreifende Bestimmtheitsbedenken ergeben sich auch nicht daraus, dass der Ordnungsgeber in Nummer 5 des § 2 Abs. 5 Satz 4 CoronaVO Studienbetrieb einen die Nummern 1 bis 4 ergänzenden Auffangtatbestand geschaffen hat („Angebote, die im Wesentlichen in gleichwertiger Weise die Studierbarkeit der Studiengänge gewährleisten“), der dem Umstand Rechnung tragen soll, dass es „Aufgabe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer und der zuständigen Hochschulgremien (ist), im Rahmen der Methodenfreiheit das passende Format festzulegen, um die Studierbarkeit in geeigneter und im Wesentlichen gleichwertiger Weise für nicht-immunisierte Studierende sicherzustellen“ (vgl. Verordnungsbegründung ebd.). Durch die Verwendung des nach der Systematik der Norm zweifelsfrei auf die Nummern 1 bis 4 bezogenen Wortes „gleichwertig“ in Nummer 5 hat der Ordnungsgeber in dem Auffangtatbestand mit hinreichender Bestimmtheit klargestellt, dass der Auffangtatbestand nicht dazu befugt, das in den Nummern 1 bis 4 durch Beispiele ausreichend klar umschriebene Qualitätsniveau zu unterschreiten, sondern lediglich, anstelle der dort genannten Mittel andere zu wählen, falls diese dazu geeignet sind, das genannte Niveau zu erreichen. Durchgreifende Bedenken gegen die Bestimmtheit von § 2 Abs. 5 Satz 4 CoronaVO Studienbetrieb in der durch die Änderungsverordnung vom 19.12.2021 normierten Fassung ergeben sich auch aus dem übrigen Antragsvorbringen nicht. Soweit der Antragsteller mit Ausführungen zu eigenen und Erfahrungen von Kommilitonen aus dem Studienalltag unter Pandemiebedingungen bemängelt, dass die von ihm genannten Hochschulen seines Erachtens kein qualitativ überzeugendes Fernlernangebot unterbreitet hätten, stellt dieser Einwand nicht die Bestimmtheit der



genannten Ordnungsbestimmung in Frage. Er betrifft stattdessen nur die - im Normenkontroll(eil)verfahren nicht streitgegenständliche - Frage, ob die Verordnung im jeweiligen Einzelfall rechtsfehlerfrei angewandt wurde. An dem für das verfassungsrechtliche Gebot der Normenbestimmtheit einschlägigen Maßstab vorbei geht auch das Vorbringen des Antragstellers dazu, dass § 2 Abs. 5 Satz 4 CoronaVO Studienbetrieb keine Chancengleichheit zwischen immunisierten und nicht-immunisierten Studierenden gewährleiste. Dieser Einwand zielt auf die Frage der Vereinbarkeit der Ordnungsbestimmung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG, er ist aber nicht dazu geeignet, ihre Bestimmtheit in Zweifel ziehen. bb) § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO steht allerdings mit den einfachgesetzlichen Vorgaben des Bundesgesetzgebers aus dem Infektionsschutzgesetz nicht in Einklang. Die Vorschriften sind ausweislich der in den Verordnungen zitierten und in den Begründungen teils genannten Vorschriften auf § 28a Abs. 1, 3, 7 und 8 IfSG (im Falle der Corona-Verordnung Studienbetrieb i.V.m. § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2 CoronaVO) gestützt. Eine Ordnungsbestimmung, die, wie hier, ausdrücklich „unabhängig“ von der Sieben-Tage-Hospitalisierungsinzidenz weitreichende Zugangsbeschränkungen für nicht-immunisierte Personen normiert, ist jedoch mit § 28a Abs. 3 IfSG, der auch im Anwendungsbereich von § 28a Abs. 7 IfSG zu beachten ist (vgl. § 28a Abs. 7 Satz 3 IfSG), nicht zu vereinbaren. § 28a Abs. 3 IfSG unterscheidet zwischen „Maßnahmen zum präventiven Infektionsschutz“ (Satz 2) und „weitergehenden Schutzmaßnahmen“ (Satz 3 ff.). Satz 2 bestimmt, dass zum „präventiven Infektionsschutz“ insbesondere die Schutzmaßnahmen nach Abs. 1 Nr. 1, 2, 2a, 4 und 17 ergriffen werden können. Der Gesetzgeber ging dabei davon aus, dass „nach Satz 2 niederschwellige Schutzmaßnahmen“ ergriffen werden können (BT-Drs. 19/32275, S. 28; vgl. auch Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK Infektionsschutzrecht, 9. Ed., § 41), die sich an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen müssen (vgl. auch dazu BT-Drs. 19/32275, S. 28). Für im Vergleich dazu „weitergehende Schutzmaßnahmen“ hat der Gesetzgeber die besonderen Anforderungen der Sätze 3 ff. des § 28a IfSG normiert. Die im vorliegenden Verfahren angefochtene Vorschrift aus § 2 Abs. 5 Satz 1 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO fällt in den Anwendungsbereich von § 28a Abs. 3 Satz 3 ff. IfSG. Eine Vorschrift, die, wie hier, nicht-immunisierte Studierende durch eine sog. 2G-Regelung vom Zutritt zu universitären Veranstaltungen in weitem Umfang ausschließt, begrün-

det einen gravierenden Eingriff in das Grundrecht der Betroffenen auf Berufsausbildungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG (vgl. Senat, Beschl. v. 17.12.2021, a.a.O.). Sie stellt daher keine „niederschwellige“ Maßnahme im Sinne von Satz 2 dar. Es handelt sich vielmehr um eine „weitergehende“ Schutzmaßnahme im Sinne von Satz 3 (davon für die sog. 2G-Regelung im Einzelhandel nach § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 CoronaVO i.d.F. v. 23.12.2021 im Ergebnis bereits ausgehend Senat, Beschl. v. 11.01.2022 - 1 S 3781/21 - juris). Die Vorschrift muss sich daher an den Anforderungen von Satz 3 bis 8 messen lassen. Der Einordnung als „weitergehende Schutzmaßnahme“ im Sinne von Satz 3 - und nicht lediglich als „Maßnahme zum präventiven Infektionsschutz“ im Sinne von Satz 2 - steht auch nicht entgegen, dass der Bundesgesetzgeber durch den Verweis in Satz 2 auf Absatz 1 Nr. 2a zum Ausdruck gebracht hat, dass er die Maßnahme „Verpflichtung zur Vorlage eines Impf-, Genesenen- oder Testnachweises“ als „niederschwellig“ eingeordnet hat. Denn dieser Verweis bezieht sich lediglich auf die Pflicht zur Nachweisvorlage, nicht aber auf die davon zu unterscheidende, wesentlich eingriffsintensivere Maßnahme „an die Vorlage solcher Nachweise anknüpfende Beschränkungen des Zugangs“, die auch der Bundesgesetzgeber differenziert betrachtet und der er offensichtlich ein schwerwiegenderes Gewicht beigemessen hat (arg. e § 28a Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 IfSG; s. ausf. dazu Senat, Beschl. v. 11.01.2022 - 1 S 3805/21 -, juris). Die im vorliegenden Verfahren angefochtenen Ordnungsbestimmungen aus § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO müssen sich daher an den Anforderungen von § 28a Abs. 3 Satz 3 bis 8 IfSG messen lassen. Diesen Anforderungen werden sie nicht in jeder Hinsicht gerecht. In § 28a Abs. 3 Satz 3 bis 8 IfSG hat der Bundesgesetzgeber bestimmt (Hervorhebung nur hier): „Weitergehende Schutzmaßnahmen sollen unter Berücksichtigung des jeweiligen regionalen und überregionalen Infektionsgeschehens mit dem Ziel getroffen werden, eine drohende Überlastung der regionalen und überregionalen stationären Versorgung zu vermeiden. Wesentlicher Maßstab für die weitergehenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in ein Krankenhaus aufgenommenen Personen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen. Weitere Indikatoren wie die unter infektionsepidemiologischen Aspekten differenzierte Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen, die verfügbaren intensivmedizinischen Behandlungskapazitäten und die Anzahl der gegen die Coronavi-

rus-Krankheit-2019 (COVID-19) geimpften Personen sollen bei der Bewertung des Infektionsgeschehens berücksichtigt werden. Die Landesregierungen können im Rahmen der Festlegung der Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen stationären Versorgungskapazitäten in einer Rechtsverordnung nach § 32 Schwellenwerte für die Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5 festsetzen; entsprechend können die Schutzmaßnahmen innerhalb eines Landes regional differenziert werden. Das Robert Koch-Institut veröffentlicht im Internet unter <https://www.rki.de/covid-19-trends> werktäglich nach Altersgruppen differenzierte und mindestens auf einzelne Länder und auf das Bundesgebiet bezogene Daten zu Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5. Die Länder können die Indikatoren nach den Sätzen 4 und 5 landesweit oder regional differenziert auch statt bezogen auf 100 000 Einwohner bezogen auf das Land oder die jeweilige Region als Maßstab verwenden.“ Aus den vorstehenden Vorschriften folgt zum einen, dass die darin als Maßstab genannten Indikatoren bei dem Erlass von verordnungsrechtlichen Maßnahmen vom Ordnungsgeber - die sog. Sieben-Tage-Hospitalisierungsinzidenz dabei „wesentlich“ (vgl. Satz 4) - inhaltlich berücksichtigt werden müssen. In dem Verordnungstext selbst können die Indikatoren in der Gestalt eines Stufensystems zum Ausdruck kommen (vgl. Satz 6: „Festlegung von Schwellenwerten“). Zwingend erforderlich ist die ausdrückliche Normierung eines solchen Systems in einer Verordnung aber nicht (vgl. Satz 6: „können“), solange die vom Gesetzgeber vorgegebenen Indikatoren vom Ordnungsgeber in der Sache erwogen wurden und inhaltlich tatsächlich Berücksichtigung gefunden haben, was in der erforderlichen Begründung (vgl. § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG) erkennbar sein muss. Hiervon ausgehend, genügt § 2 Abs. 5 CoronaVO Studienbetrieb den Anforderungen des § 28a Abs. 3 IfSG nicht. Die Begründungen der Verordnung des Wissenschaftsministeriums vom 11.01.2022 zur Änderung der Corona-Verordnung Studienbetrieb und der Achten Verordnung der Landesregierung zur Änderung der Corona-Verordnung vom 11.01.2022 lassen zwar erkennen, dass sich die Ordnungsgeber mit der aktuellen Hospitalisierungsinzidenz befasst haben (vgl. S. 1 ff. der Begründung der Änderungsverordnung des Wissenschaftsministeriums und S. 1, 7 f. der Begründung der Änderungsverordnung der Landesregierung, beide abrufbar unter [www.baden-wuerttemberg.de](http://www.baden-wuerttemberg.de)). Mit den Vorgaben des Bundesgesetzgebers in § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG nicht zu vereinbaren ist allerdings, dass die angefochtene Bestimmungen die von ihr angeordneten Maßnahmen erklär-

termaßen von der sog. Sieben-Tage-Hospitalisierungsinzidenz abkoppeln, wie dies im Wortlaut von § 2 Abs. 5 Satz 1 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO ausdrücklich vorgesehen ist. § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG gibt, wie gezeigt, vor (Hervorhebung nur hier): „Wesentlicher Maßstab für die weitergehenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) in ein Krankenhaus aufgenommenen Personen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen.“ Mit dieser Vorgabe ist der angefochtene § 2 Abs. 5 Satz 1 CoronaVO Studienbetrieb nicht vereinbar, soweit er auf § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO verweist. Denn diese Vorschrift bestimmt für den Zeitraum bis zum 01.02.2022, wie gezeigt, ausdrücklich (Hervorhebung nur hier): „Abweichend von Satz 1 findet unabhängig von der Höhe der Sieben-Tage-Hospitalisierungs-Inzidenz beziehungsweise der landesweiten Auslastung der Intensivbetten (AIB) die Alarmstufe II bis einschließlich 1. Februar 2022 Anwendung.“ Eine Verordnungsregelung, die erklärtermaßen „unabhängig“ von der Sieben-Tage-Hospitalisierungsinzidenz Geltung beansprucht, sich also von der Entwicklung dieser Inzidenz abkoppelt und damit keine Relation zwischen den im Rahmen von § 28a IfSG verfolgbaren Zielen und dafür gesetzlich vorgegebenen Maßstäben herstellt, ist mit der Vorgabe in § 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG, dass diese Inzidenz der wesentliche Maßstab „ist“, nicht mehr in Einklang zu bringen. Der Senat stellt klar, dass das vom Antragsgegner mit § 2 Abs. 5 Satz 1 CoronaVO Studienbetrieb i.V.m. § 1 Abs. 2 Satz 2 CoronaVO im Kern verfolgte Ziel nachvollziehbar ist. Der Bundesgesetzgeber hat in § 28a Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 IfSG ausdrücklich vorgegeben, dass - was der Antragsteller im Ergebnis nicht ausreichend in den Blick nimmt - (u.a.) Landesverordnungsgeber bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen „absehbare Änderungen des Infektionsgeschehens durch ansteckendere, das Gesundheitssystem stärker belastende Virusvarianten zu berücksichtigen“ haben. Die Landesverordnungsgeber haben bei diesen Entscheidungen wegen ihrer Bindung an das Gesetz und aus Gründen der Normenhierarchie aber auch die weiteren Vorgaben des bundesrechtlichen § 28a IfSG einschließlich des Absatzes 3 Satz 2 ff. zu beachten. Sie sind deshalb gehalten, bei der Wahl ihrer Mittel neben den verfassungsrechtlichen, insbesondere den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz umfassenden Vorgaben auch den vom Bundesgesetzgeber durch § 28a IfSG einfachgesetzlich gezogenen Rahmen - den nur der Bundesgesetzgeber ändern könnte - einzuhalten. b) Soweit der Normenkontrollantrag in der Hauptsache voraussichtlich Erfolg hätte

(vgl. oben a)), ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung auch im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO dringend geboten. Bereits aufgrund der insoweit bestehenden überwiegenden Erfolgsaussichten in der Hauptsache besteht ein deutliches Überwiegen der von dem Antragsteller geltend gemachten Belange gegenüber den von dem Antragsgegner vorgetragenen gegenläufigen Interessen. Der Antragsteller hat glaubhaft gemacht, dass die angefochtene Regelung ihn in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit (Berufsausbildungsfreiheit) aus Art. 12 Abs. 1 GG erheblich trifft. Dieser Belang überwiegt die gegenläufigen Interessen des Antragsgegners. Dessen Interessen sind zwar, wie gezeigt, von sehr hohem Gewicht. Denn die infektionsschutzrechtlichen Regelungen dienen dem Schutz von Leib und Leben einer Vielzahl vom Coronavirus Betroffener und der damit verbundenen Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems Deutschlands. Hieraus folgt aber nicht, dass der Antragsteller einen Verstoß gegen seine Grundrechte durch eine voraussichtlich rechtswidrige Regelung bis zum Abschluss eines Hauptsacheverfahrens hinnehmen müsste.

## Verwaltungsgericht Mainz

Urteil vom 22.09.2021

Az. 3 K 585/20.MZ

*Hochschulrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Anerkennung als studentische Initiative durch den AStA*

Mit der Klage wendet sich die Hochschulgruppe „...“ (HSG DHA) an der J. G.-Universität in M. gegen den Entzug ihrer Registrierung als studentische Initiative durch den Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA) der beklagten Studierendenschaft der Hochschule und beansprucht Teilhabe an von dem AStA geschaffenen Einrichtungen.

Die Klägerin, die sich als Hochschulgruppe der G.-B.-Stiftung M./R. bezeichnet, organisiert in unregelmäßigen Abständen Veranstaltungen und Diskussionsrunden an der Universität zu Gesellschaftspolitik, Wissenschaft, Menschenrechten und Religionskritik. Bislang hat sie alle Veranstaltungen ohne Förderung durch die studentischen Organe durchgeführt. Die Klägerin versuchte ohne Erfolg, im Jahr 2017 eine finanzielle Unterstützung des AStA zur Vorstellung des Buches „Die Grenzen der Toleranz - Warum wir die offene Gesellschaft verteidigen müssen“ durch den Autor Dr. M. S. (Vorstandssprecher der G.-B.-

Stiftung) und zur Veranstaltung „Wider die Natur? Homosexualität und Evolution“ zu erhalten.

Ebenso wie im Sommersemester 2017 war die Klägerin auf ihre Anmeldung im Januar 2020 hin als studentische Initiative bei dem AStA registriert.

Auf der Vollversammlung aller Studierenden im Sommersemester 2017 stellte die Klägerin folgenden Antrag, der mit 42 zu vier Stimmen bei drei Enthaltungen abgelehnt wurde:

„Die Verfasste Studierendenschaft und alle ihre Organe mögen sich dafür einsetzen, dass die anerkannte Hochschulgruppe der Giordano Bruno Stiftung „...“ entsprechende Rechte erhält (finanzielle Unterstützung, Recht auf Werbeaktionen). Sie darf nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Insbesondere beschließt das Studierendenparlament, dass die Veranstaltung „Wider die Natur? Homosexualität und Evolution“ auf dem Uni Campus beworben werden darf.“

Auf den Antrag der Klägerin vom 27. Juli 2017 auf Zulassung zur Hochschulgruppenmesse, die halbjährlich in der sog. Einführungswoche stattfindet und den Hochschulgruppen Gelegenheit bietet, sich den Studierenden (vor allem den Erstsemesterstudierenden) vorzustellen, fasste der AStA in dem Plenum vom 3. August 2017 den Beschluss:

„Der AStA beschließt, dass die HSG Denkfabrik für Humanismus und Aufklärung (der Giordano Bruno Stiftung nahestehende) von der kommenden und allen folgenden Hochschulgruppenmessen ausgeschlossen wird, bis sich die HSG öffentlich von der G. B. Stiftung und P. S. inhaltlich distanziert, sowie die Personen innerhalb der HSG sich für ihre Äußerung auf der VV öffentlich entschuldigen und sich von diesen inhaltlich distanzieren haben, oder die HSG, respektive Nachfolgeorganisationen dieser, verlassen haben. Es steht einem zukünftigen AStA-Plenum frei, nach überzeugender Darlegung der nachhaltigen Distanzierung von heutigen Positionen die HSG wieder zuzulassen.“

Im Protokoll zu dem Beschluss heißt es weiter: „Die Hochschulgruppe wird wegen ihrer Einstellung zu Behinderten stark kritisiert.“

Im Plenum des AStA vom 1. Februar 2018 beantragte die Klägerin, künftig nicht mehr von der Hochschulgruppenmesse ausgeschlossen zu werden. Der Antrag wurde abgelehnt. In der Folge tauschten die Beteiligten schriftliche Stellungnahmen untereinander aus.

Die Klägerin beantragte auf dem Plenum des AStA vom 16. Januar 2020 eine Förderung für die geplante Veranstaltung „Isch geh Bundestag - Vortrag zum Buch mit anschließender Diskussion mit Philipp Möller“ am 30. Januar

2020. Nach Vorlage einer Stellungnahme der Klägerin beschloss das Plenum am 23. Januar 2020 die Förderung unter der Auflage, dass die Klägerin sich in einer öffentlichen Stellungnahme von der Preisverleihung der G.-B.-Stiftung an P. S. distanziert, indem sie die Preisverleihung als falsch bezeichnet; die Bewilligung erfolgte außerdem unter Widerrufsvorbehalt.

Die Klägerin legte dem AStA am 11. Februar 2020 eine (auch auf facebook veröffentlichte) Stellungnahme vor, mit dem sie die Auflage zum Finanzierungsbeschluss vom 23. Januar 2020 als erfüllt ansieht.

Des Weiteren beantragte die Klägerin im Plenum des AStA vom 27. Februar 2020 die Aufhebung des Beschlusses des AStA vom 3. August 2017 für die Zukunft.

Mit Bescheid vom 5. März 2020 entschied der Vorstand des AStA auf Beschluss seines Plenums vom 27. Februar 2020 über mehrere Anliegen der Klägerin. Zum ersten entzog sie der Klägerin die Registrierung als studentische Initiative für das Wintersemester 2019/2020 und führte zur Begründung aus, die Klägerin verfolge als Hauptzweck, den Studierenden den Leitgedanken des evolutionären Humanismus näherzubringen, und damit die Pflege einer Weltanschauung. Deren Förderung entspreche nicht den Zwecken der Studierendenschaft nach § 108 Hochschulgesetz; eine Mittelvergabe aus Beiträgen der Studierenden dürfe nicht außerhalb der gesetzlichen bzw. satzungsmäßigen Aufgaben erfolgen. Daneben könne der Entzug der Registrierung auf § 8 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5a der Ordnung des Allgemeinen Studierendenausschusses zur Regelung der Vergabe von Leistungen an studentische Initiativen (Hochschulgruppenordnung) gestützt werden. Die Klägerin stelle den studentischen Arm der G.-B.-Stiftung M./R. an der Universität dar. Die G.-B.-Stiftung werde mit dem australischen Philosophen P. S. in Verbindung gebracht, dem sie mit Blick auf dessen Äußerungen zu seinem Lebensrecht-Konzept hinsichtlich behinderter Säuglinge in nicht zu rechtfertigender Weise im Jahr 2011 einen Ethikpreis verliehen habe. Die Preisvergabe habe die Klägerin zuletzt im Plenum vom 27. Februar 2020 verteidigt. Die Unterstützung der Klägerin sei mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Studierendenschaft, die tatsächliche Gleichberechtigung von Behinderten zu fördern, nicht vertretbar. Die Klägerin habe außerdem am 2. Mai 2018 gemeinsam mit der G.-B.-Stiftung einen Vortrag von H. A.-S. veranstaltet, auf dem dieser sein Buch „Integration - Ein Protokoll des Scheiterns“ vorgestellt habe. Der Autor falle dadurch auf, dass er den Islam in eine extremistische Ecke dränge und eine Vereinbarkeit mit der Demokratie abspreche. Eine kritische Auseinandersetzung mit dessen Thesen sei

seitens der Klägerin in der Veranstaltung nicht erwünscht gewesen. Die Hinnahme einer pauschalen Verunglimpfung einer Religionsgemeinschaft sei nicht mit dem gesetzlichen Auftrag des AStA, die aktive Toleranz der Studierenden zu fördern, vereinbar. Beiderlei Verhalten der Klägerin sei dazu geeignet, bei deren weiterer Förderung den AStA in Misskredit zu bringen. Der AStA würde - bei Fortdauer der Listung der Klägerin als studentische Initiative auf ihrer homepage - mit Aussagen in Verbindung gebracht, die der Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung Behinderter und der aktiven Toleranz zuwiderliefern. Dem könnte nicht dadurch abgeholfen werden, dass nur die Finanzierung einzelner Veranstaltungen der Klägerin abgelehnt werde. Bestätigung erfahre dies durch den eindeutigen Beschluss der Vollversammlung aller Studierenden im Sommersemester 2017, mit dem der Antrag der Klägerin auf u.a. finanzielle Unterstützung abgelehnt worden sei. Zum zweiten werde der bestandskräftig gewordene Plenumsbeschluss vom 3. August 2017 nicht aufgehoben. Gründe für eine Neubewertung des Beschlusses habe die Klägerin nicht vorgetragen; es habe keine Distanzierung von der G.-B.-Stiftung stattgefunden, auch nicht durch die Stellungnahme vom 11. Februar 2020. Zum dritten wurde die Bewilligung der Förderung der Veranstaltung vom 30. Januar 2020 widerrufen, weil die mit der Bewilligung verbundene Auflage, die Preisverleihung an P. S. öffentlich zu kritisieren und diese als falsch zu bezeichnen, nicht erfüllt worden sei.

Dagegen wandte sich die Klägerin mit ihrem Widerspruch vom 3. April 2020 und führte im Wesentlichen aus: Die Maßnahmen verstießen gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften des Hochschulgesetzes und der Hochschulgruppenordnung. Es sei Aufgabe des AStA, mit den ihm nicht unerheblich zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln aus der Zwangsmitgliedschaft der Studierenden deren politische Bildung und die Meinungsbildung zu fördern. Die Beklagte verhalte sich nicht dementsprechend, sondern versuche, die Meinungsbildung innerhalb der Studierendenschaft einseitig zu dominieren. Sie nutze ihre Ablehnung als Möglichkeit, sich selbst aus allgemeinen politischen Gründen von Singer und der G.-B.-Stiftung zu distanzieren, denen sie eine islamophobe und behindertenfeindliche Gesinnung unterstelle. Die Studierendenschaft habe es zu unterlassen, einer Hochschulgruppe undifferenziert alle Ansichten von Personen zuzurechnen, mit der diese lediglich assoziiert werde. Dies stelle sich als Zweckverfehlung der vom Hochschulgesetz vorgegebenen Aufgaben und Überschreitung des hochschulpolitischen Mandats der Studierendenschaft dar. Der AStA habe die

Meinungsvielfalt zu beachten und unterschiedliche Positionen zu Wort kommen zu lassen; sein Mandat könne er nicht unter Berufung auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit erweitern. In der Sache seien die ihr gegenüber zum Ausdruck gebrachten Vorhaltungen auch unzutreffend: Bei ihrer - der Klägerin - Arbeit gehe es ihr nicht um Religion und Weltanschauungen, sondern um das Eintreten für Grundrechte und ein ergebnisoffenes und tolerantes Denken und Diskutieren; für sie seien das Menschenwürdeprinzip und die weiteren Verfassungswerte des Grundgesetzes sowie eine wissenschaftliche Weltmaßgeblich. Vom Tatsächlichen her seien die Vorwürfe zudem unberechtigt: Zeitlich nach der Preisverleihung durch die G.-B.-Stiftung getätigte Aussagen von P. S. könnten nicht berücksichtigt werden; die Stiftung habe sich von diesen auch ausdrücklich distanziert. Im Übrigen sei P. S. und einer weiteren Person der Preis für ihre Leistungen als Tierethiker und Tierrechtler verliehen worden. Hamed Abdel-Samad trete als Religionskritiker und Mitglied des G.-B.-Stiftungsbeirats für aktive Toleranz und die Freiheit zu einem selbstbestimmten Leben auch ohne Religion ein. Es sei nicht ersichtlich, wie Äußerungen der G.-B.-s. oder unter ihrem Logo durchgeführte Veranstaltungen, die überwiegend von der Studierendenschaft positiv aufgenommen worden seien, den AStA in Misskredit bringen könnten. Zu den Mitgliedern der Stiftung zählten namhafte Künstler, Philosophen, Wissenschaftler und Juristen, die an Universitäten unterrichteten und in politischen Gremien sowie in den Medien vertreten seien.

Auf Beschluss des Plenums des AStA wurde der Widerspruch mit Schreiben vom 21. August 2020 zurückgewiesen und im Kern ausgeführt: Eine Registrierung der Klägerin und die Zuwendung von Leistungen seien ausgeschlossen, weil die überwiegende gemeinschaftliche Pflege einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft - wie sie von der Klägerin beabsichtigt und betrieben werde - nicht von den Aufgaben der Studierendenschaft nach § 108 Abs. 4 Hochschulgesetz umfasst werde. Es sei Ziel der Hochschulgruppe, ihre eigene Weltanschauung des evolutionären Humanismus zu verbreiten, nicht nur, diese in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Eine Förderung anderer Hochschulgruppen sei auch nicht unter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vorgenommen worden, zumal ein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht nicht bestehe. Einer Erörterung der Frage, ob der angegriffene Bescheid auch auf § 8 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5 a Hochschulgruppenordnung gestützt werden dürfe, sei entbehrlich.

Mit am 21. September 2021 erhobener Klage verfolgt die Klägerin ihr Begehren unter Vertiefung und Ergänzung des

Widerspruchsvorbringens weiter und trägt vor: Sie sei eine eigenständige Organisation, die in einem Kooperationsverhältnis mit der G.-B.-Stiftung M./R. e.V. stehe, die ihrerseits wirtschaftlich und finanziell unabhängig von der Stiftung sei. Zur Sache führt sie aus: Aus § 108 Hochschulgesetz lasse sich nicht herleiten, dass - wie erst im Februar 2020 von dem Beklagten aufgebracht - Hochschulgruppen mit weltanschaulichem Bezug nicht förderungswürdig seien; es sei allenfalls eine Einzelfallbetrachtung jeder Veranstaltung, für die eine Förderung beantragt werde, geboten. Dessen ungeachtet sei die „gemeinschaftliche Pflege“ des evolutionären Humanismus nicht Hauptzweck der Hochschulgruppe. Dies ergebe sich sowohl aus ihrer Selbstdarstellung als auch aus ihrem vielseitigen Veranstaltungsangebot. Sie biete weder Orientierungshilfe für die Lebensführung Einzelner noch pflegten ihre Mitglieder ein bestimmtes weltanschauliches Leben. Von ihr geschätzte Werte wie Aufklärung, weltanschauliche Selbstbestimmung, Toleranz, Liberalität und Achtung der Menschenwürde seien förderungswürdige Werte im Sinne von § 108 Abs. 4 Hochschulgesetz. Jedenfalls stelle der systematische Ausschluss einer Hochschulgruppe, deren Mitglieder sich religiös oder weltanschaulich betätigten, eine Verletzung der entsprechenden Grundrechte der Studierenden dar. Die Förderung der Veranstaltung „Isch geh Bundestag“ unter einer Auflage sei aber auch mit Blick auf ihren komödiantisch-klimaschutzbezogen-informativen Gegenstand rechtswidrig gewesen, ebenso der Widerruf der Förderung. Es lägen auch nicht die Voraussetzungen für die Entziehung der Registrierung nach § 8 Abs. 6 Nr. 5a der Hochschulgruppenordnung vor; jedenfalls sei sie ermessensfehlerhaft vorgenommen worden. Der Vorwurf des Beklagten, Hamed Abdel-Samad sei ein Antisemit, ein islamophober Rassist, der die pauschale Verunglimpfung einer Religionsgemeinschaft betreibe und den Islam grundsätzlich in eine extremistische Ecke dränge, sei mit Blick auf dessen Äußerungen nicht haltbar. Eine Veranstaltung mit ihm sei auch nicht geeignet, den AStA in Misskredit zu bringen, denn er nehme eine anerkannte Rolle im öffentlichen Diskurs und in den Medien ein. Er sei z.B. vom damaligen Bundesinnenminister Thomas de Maiziere als Teilnehmer in die 2. Deutsche Islamkonferenz berufen worden und habe von der jüdischen Gemeinde im Jahr 2015 in Düsseldorf die Josef-Neuberger-Medaille verliehen erhalten. Er werde bis heute von radikalen Muslimen bedroht, weshalb er unter dem Schutz des Bundeskriminalamtes stehe. Die Beklagte könne auch nicht Meinungen von P. S. gegen sie - die Klägerin - ins Feld führen, die sie teilweise ebenfalls für unvertretbar halte. Die Universi-



tät Mainz und andere Hochschulen führten Veranstaltungen zu den Thesen Singers durch. Der Deutsche Ethikrat beziehe sich in seiner jüngsten Stellungnahme zur „Tierwohlachtung“ hinsichtlich konkreter tierethischer Ansätze auf Singer. Die Registrierung könne auch nicht mit Blick auf eine einmalige Preisverleihung an P. S. entzogen werden, dessen Auffassungen weder der G.-B.-Stiftung noch ihr - der Klägerin - zugerechnet werden könnten und auch nicht mit den Aufgaben des AStA in Verbindung stünden. Sie und ihre damaligen Vertreter hätten die problematischen Ansichten S. im neueren Diskurs weder vertreten noch verteidigt noch hätten sie behindertenfeindliche Aussagen getätigt. Die Beklagte trenne nicht zwischen Personen und Ideen: Einer Hochschulgruppe dürfe nicht vorgeworfen werden, sich auf die Idee einer Person zu beziehen, auch wenn diese sich an anderer Stelle in unvertretbarer Weise geäußert habe. Die Beklagte bleibe weiterhin einen Beweis schuldig, wenn sie ihr einen Verstoß gegen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung vorwerfe. Sie - die Klägerin - habe sich zu den Grundideen der Menschenwürde bekannt, die gerade den Kern der humanistischen Prinzipien ausmachten. Jedenfalls überschreite der AStA mit seiner Begründung der Entziehung der Registrierung sein hochschulpolitisches Mandat. Dies sei der Fall, wenn er mit den ihm zur Verfügung stehenden öffentlichen Mitteln die Meinungsbildung innerhalb der Studierendenschaft einseitig zu Lasten bestimmter Gruppen von Studierenden dominieren wolle. Es sei unzulässig, einen allgemeinpolitischen Meinungskampf in die Hochschule hineinzutragen.

Die Klägerin beantragt,

- 1.festzustellen, dass der Entzug ihrer Registrierung als studentische Initiative für das Wintersemester 2019/2020 durch den Bescheid der Beklagten vom 5. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2020 rechtswidrig gewesen ist;
- 2.die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheids vom 5. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2020 zu verpflichten, den Plenumsbeschluss des AStA vom 3. August 2017 aufzuheben, hilfsweise, die Beklagte unter teilweiser Aufhebung des Bescheids vom 5. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2020 zu verpflichten, über ihren Antrag auf Aufhebung des Plenumsbeschlusses vom 3. August 2017 durch den AStA erneut zu entscheiden;
- 3.den Bescheid vom 5. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2020 hinsichtlich des Widerrufs der Bewilligung eines Zuschusses zur Veranstal-

tung „Isch geh Bundestag - Vortrag mit anschließender Diskussion mit Philipp Möller“ am 30. Januar 2020 aufzuheben und die Beklagten zu verurteilen, für die Aufwendungen zu dieser Veranstaltung 380,80 € zu zahlen.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Unter inhaltlicher Bezugnahme auf die Ausführungen in den angegriffenen Bescheiden führt sie weiter aus: Der Entzug der Registrierung sei rechtmäßig erfolgt. Bei der (mit der G.-B.-Stiftung verbundenen) Klägerin handele es sich um eine Weltanschauungsgemeinschaft, der es nicht darum gehe, eine fremde Weltanschauung in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Die Förderung einer Hochschulgruppe, die überwiegend der gemeinschaftlichen Pflege einer Religion oder Weltanschauung diene, sei jedoch nicht von den beschränkten Aufgaben der Studierendenschaft nach § 108 Hochschulgesetz umfasst. Sie - die Beklagte - sei grundsätzlich nicht dazu befugt, Aufgaben wahrzunehmen, die nicht typischerweise ihre Mitglieder betreffen, unabhängig davon, ob diese dem Bereich der allgemeinpolitischen Betätigungen zuzuordnen seien. Mit der Berufung der Klägerin auf die Meinungs-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit ließe sich der beschränkte Aufgabenkanon von § 108 Hochschulgesetz umgehen. Unabhängig davon könne der Entzug der Registrierung auch auf § 8 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5a Hochschulgruppenordnung gestützt werden. Diese Bestimmung diene dazu, ihre - der Beklagten - Aufgaben aus § 108 Hochschulgesetz wahrzunehmen. Die Vergabe des Ethikpreises an P. S. sei angesichts der von ihm seit Jahrzehnten geäußerten Auffassungen nicht zu rechtfertigen, von dessen Haltung sich die Klägerin nicht ausreichend klar distanziert habe. Dies hätten auch die politischen Hochschulgruppen, die Mitglieder der autonomen Referate und die studentische Vollversammlung als ausreichenden Ausschlussgrund angesehen. Das Verhalten sei auch geeignet, den AStA in Misskredit zu bringen, etwa durch die Listung der Klägerin auf der von dem AStA geführten homepage. Es gehe im Rahmen von § 108 Hochschulgesetz nicht darum, ob die Klägerin neben ihrer weltanschaulichen Betätigung auch zu der Studierendenschaft obliegenden Aufgaben einen Beitrag leiste. Der AStA führe entgegen der Ansicht der Klägerin keinen allgemeinpolitischen Meinungskampf gegen die Klägerin, sondern befasse sich nur - wie von ihr gefordert - mit den von der Klägerin gestellten Anträgen. Weil die Klägerin als Weltanschauungsgemeinschaft nicht förderungswürdig sei, habe sie auch keinen Anspruch auf Zuschüsse zu ihren Veranstaltungen. Die Klägerin sei auch nicht bedürftig, weil ihre Kosten ersichtlich von der G.-B.-Stiftung Mainz/Rheinhausen e.V. getragen würden, deren

Mitglieder auch der Klägerin angehörten. Der Widerruf der Bewilligung sei rechtmäßig, weil die notwendigen Distanzierungen zu P. S. ausgeblieben seien. Unzulässig sei die Klage, soweit die Aufhebung des bestandskräftigen Beschlusses vom 3. August 2017 gefordert werde. Jedenfalls sei die Klage diesbezüglich unbegründet.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Akten Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

#### **Entscheidungsgründe:**

Die Klage hat in vollem Umfang Erfolg.

Die (verfasste) Studierendenschaft der J. G.-Universität ist hinsichtlich aller Klageanträge die richtige Beklagte. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 107 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 des Hochschulgesetzes vom 23. September 2020 [GVBl. S. 719] - HochSchG - und § 108 Abs. 2 Satz 1 HochSchG a.F.), die sich die rechtswidrigen Handlungen ihrer Organe - des Allgemeinen Studierendenausschusses (AStA) (§ 109 Abs. 1 Satz 1 HochSchG) - in der hier umstrittenen Frage des Umfangs ihres hochschulpolitischen Mandats gegenüber einer Hochschulgruppe zurechnen lassen muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.5.1999 - 6 C 10/98 -, NVwZ 2000, 323 und juris, Rn. 2; OVG NS, Beschluss vom 24.2.2015 - 2 ME 274/14 -, NVwZ-RR 2015, 460 und juris, Rn. 3). Es ist nicht ersichtlich, dass der AStA insoweit eigene Rechtspositionen innehat.

I. Die Klage der Hochschulgruppe auf Feststellung, dass der Entzug ihrer Registrierung als studentische Initiative für das Wintersemester 2019/2020 durch den Bescheid der Beklagten vom 5. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2020 rechtswidrig gewesen ist (Klageantrag zu 1)), ist zulässig und begründet.

1. Die Feststellungsklage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) zulässig. Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO eröffnet, denn die Registrierung der Klägerin als studentische Initiative durch den AStA bzw. deren Entzug erfolgten in Wahrnehmung der der verfassten Studierendenschaft und ihres Organs gesetzlich übertragenen öffentlichen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 108, § 107 Abs. 1 Satz 1 HochSchG; § 108 HochSchG a.F.). Bei der Registrierung als studentische Initiative ist der AStA gegenüber der klagenden Hochschulgruppe mit Blick auf das damit begründete Recht auf Zugang und Teilhabe an Einrichtungen der Studierendenschaft mittels eines Verwaltungsakts im Sinne von § 35 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG - (i.V.m. § 1 Abs. 1 Landesverwal-

tungsverfahrensgesetz - LVwVfG -) tätig geworden, den er für das Wintersemester 2019/2020 wieder rückgängig gemacht hat. Dieser Sachverhalt hat sich nach Ablauf dieses Semesters erledigt (§ 43 Abs. 2 VwVfG; § 8 Abs. 3 der Ordnung des Allgemeinen Studierendenausschusses zur Regelung der Vergabe von Leistungen an studentische Initiativen vom 30. Oktober 2018, Hochschulgruppenordnung - HSchGrO -). Weil zwischen den Klageparteien aber streitig ist, ob der Klägerin auch zukünftig die Registrierung als studentische Initiative aus den von der Beklagten ins Feld geführten Gründen verweigert werden darf, besteht eine Wiederholungsgefahr, die das notwendige Fortsetzungsfeststellungsinteresse für die Erhebung der Klage begründet.

2. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist auch begründet. Der Entzug der auf Antrag der Klägerin vom Januar 2020 erfolgten Registrierung als studentische Initiative im Wintersemester 2019/2020 durch den angegriffenen Bescheid ist rechtswidrig gewesen. Die Beklagte durfte der Klägerin nicht durch den AStA die Registrierung unter Hinweis darauf entziehen, dass es sich bei der Hochschulgruppe ihrem Hauptzweck nach um eine Weltanschauungsgemeinschaft handle, hinter der zudem die G.-B.-Stiftung stehe, die mit Personen in Verbindung gebracht werde, von denen behinderten- und islamfeindliche Äußerungen bekannt seien. Die Beklagte kann sich nicht darauf berufen, dass die Registrierung der Klägerin mit Blick auf den gesetzlichen Auftrag der Studierendenschaft, die tatsächliche Gleichberechtigung von Behinderten und die aktive Toleranz der Studierenden zu fördern, nicht zu rechtfertigen und deshalb zurückzunehmen ist. Damit überschreitet sie das ihr in § 108 Abs. 4 HochSchG (in der bis zum 6. Oktober 2020 geltenden Fassung - HSchG a.F. -, nun in § 108 Abs. 1 und 2 HochSchG geregelt) eingeräumte hochschulpolitische Mandat.

a) Die Registrierung einer Hochschulgruppe als studentische Initiative bei dem AStA, die semesterweise nach Einreichung einer entsprechenden Anmeldung bzw. im Wiederholungsfalle im Wege einer Rückmeldung erfolgt (vgl. § 8 Abs. 1 bis 3 HSchGrO), ist erforderlich, weil die Gruppe nur dann Sach- und Geldleistungen zur Durchführung ihrer Aktivitäten von der verfassten Studierendenschaft erhalten kann (vgl. § 37 Abs. 4 der Satzung der Studierendenschaft der J. G.-Universität Mainz von 29. Januar 2020; § 1 Satz 1, § 4 Abs. 1 HSchGrO; so sah die Verwaltungspraxis der Beklagten nach ihren Angaben schon vor Einführung der HSchGrO aus). Hierbei kann die Beklagte auf Mittel aus einem Teilbetrag der Studierendenschaftsbeiträge zurückgreifen, der für sonstige sat-

zungsgemäße Aufgaben der verfassten Studierendenschaft vorgesehen ist (vgl. § 110 Abs. 1 Satz 1 HochSchG a.F., § 110 Abs. 1 Satz 1 HochSchG; § 2 Abs. 2 Nr. 4 der Beitragsordnung der Verfassten Studierendenschaft der J. G.-Universität M. in der Fassung der Änderungsordnung vom 8. Februar 2018). Die Studierendenschaft muss sich bei der Registrierung und Vergabe von Leistungen an ihren gesetzlichen Aufgabenkreis nach § 108 HochSchG (§ 108 Abs. 4 HochSchG a.F.) halten, für den sie auch nur Studierendenschaftsbeiträge erheben darf. Sie darf nicht mit Argumenten außerhalb ihres Ausgabenkreises die Registrierung und eine finanzielle/sachliche Unterstützung einer studentischen Initiative versagen.

b) Die Beklagte durfte die Registrierung der klagenden Hochschulgruppe als studentische Initiative nicht unter Berufung auf § 108 Abs. 4 Satz 2 HochSchG a.F. (§ 108 Abs. 1 Satz 2 HochSchG) mit der Begründung entziehen, bei der Klägerin handele es sich mit dem Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in der Universität um eine Weltanschauungsgemeinschaft. Dabei kann sie sich nicht auf den Internet-Auftritt der Klägerin beziehen, der an einer Stelle lautet:

„Wir, die ..., sind die Hochschulgruppe der G.-B.-Stiftung M./R.. Wir sehen es als unsere Aufgabe, den Leitgedanken des evolutionären Humanismus den Studierenden unserer Uni näherzubringen.“

Es ist schon nicht erkennbar, dass die Klägerin ihrem Hauptzweck nach als Hochschulgruppe die Pflege einer Weltanschauung betreibt. Insoweit sind nämlich auch die weiteren, dies entkräftenden Angaben in dem Internet-auftritt in den Blick zu nehmen:

„... Wir sind der Überzeugung, dass der Mensch in der Lage ist, durch Philosophie, Wissenschaft und Kunst ein glückliches und sinnerfülltes Leben zu führen. Entsprechend organisieren wir Veranstaltungen, die sich mit diesen Themen beschäftigten, in der Hoffnung, dadurch eine möglichst breite Zuhörerschaft an interessierten und aufgeschlossenen Mitmenschen zu erreichen.“

Der Vorhalt der Beklagten, die Klägerin sei nur auf Aktivitäten als Wertegemeinschaft in der Universität angelegt, kann auch angesichts der Breite der Themen, zu denen von ihr in den letzten Jahren Veranstaltungen an der Universität durchgeführt worden sind (vgl. S. 7 f. der Klageschrift; ebenfalls auf der Internetseite der Klägerin dargestellt), keinerlei Bestätigung erfahren. Daran zeigt sich vielmehr, dass sie allenfalls an Diskussionen um weltanschauliche Wertefragen teilnimmt, was etwas anderes ist (vgl. VG Potsdam, Urteil vom 13.11.2015 - VG 8 K 4253/13 -, juris, Rn. 34). Sonstige, ihre Auffassung stüt-

zende Gesichtspunkte, hat die Beklagte nicht geltend gemacht. Im Übrigen ergibt sich aus der Internetseite des AstA, auf der die registrierten studentischen Initiativen gelistet sind (vgl. § 8 Abs. 5 HSChGrO), dass zahlreiche andere Gruppen mit den unterschiedlichsten politischen, religiösen und weltanschaulichen Hintergründen anerkannt worden sind. Die Zurückweisung der Klägerin würde danach auch Zweifel an der Beachtung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz - GG-) aufwerfen.

Spricht demnach schon nach den tatsächlichen Umständen nichts dafür, dass der Vorhalt gerechtfertigt ist, bei der Klägerin handele sich lediglich um eine im universitären Umfeld agierende Weltanschauungsgemeinschaft, so lässt sich der darauf gestützte Ausschluss von der Registrierung darüber hinaus auch nicht dem der Studierendenschaft obliegenden Aufgabenkatalog des § 108 Abs. 4 HochSchG a.F. (§ 108 HochSchG) zuordnen und wirft dabei insbesondere die Frage der Vereinbarkeit einer solchen Auslegung mit höherrangigem Recht auf. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass dieser Zurückweisungsgrund in der neuen, hier noch nicht heranzuziehenden Hochschulgruppenordnung vom 22. Oktober 2020 in § 8 Abs. 1 Satz 4 Buchst. B ausdrücklich geregelt worden ist. Insoweit liegt es nämlich nahe, dass die Beklagte der Klägerin gegenüber eine einseitige Haltung einnimmt, die ihrem hochschulpolitischen Mandat nicht gerecht wird (vgl. dazu auch im Nachfolgenden).

c) Den Entzug der Registrierung der Klägerin als studentische Initiative konnte die Beklagte auch nicht auf § 8 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5a HSChGrO stützen. Mit dem zur Prüfung gestellten Bescheid vom 5. März 2020 hat die Beklagte ihren Aufgabenbereich überschritten; außerdem hat sie das ihr insoweit eingeräumte Ermessen nicht ausgeübt.

Nach § 8 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5a HSChGrO kann der AstA durch Plenumsbeschluss einer studentischen Initiative die Registrierung entziehen, wenn ein Mitglied der studentischen Initiative oder einer mit ihr assoziierten Dachorganisation sich in einer Art und Weise geäußert hat, die durch Verstoß gegen die Grundsätze der Förderung des staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstseins, des Eintretens für aktive Toleranz, Grund- und Menschenrechte, der Förderung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter und von Behinderten gekennzeichnet und geeignet ist, den AstA in Misskredit zu bringen.

aa) Es fehlt dem angegriffenen Bescheid schon an einer genauen Darlegung und Prüfung, dass sich ein Mitglied der Klägerin oder einer mit ihr assoziierten Dachorganisation in der vorbeschriebenen Weise tatsächlich geäußert

hat. Das Vorliegen dieser Tatbestandsmerkmale lässt sich nicht allein unter Verweis darauf begründen, dass die G.-B.-Stiftung im Jahr 2011 einen Ethikpreis an den Philosophen P. S. verliehen und die Klägerin im Mai 2018 in der Universität eine Veranstaltung mit H. A.-S. durchgeführt hat. Die Klägerin stellt sich zudem in ihrem Internetauftritt allein als Hochschulgruppe der lokalen G.-B.-Stiftung dar.

Des Weiteren erscheint eine Ordnungsregelung rechtlich zweifelhaft, die Verhalten einer Hochschulgruppe hinsichtlich seiner Eignung, den AStA „in Misskredit“ zu bringen, sanktioniert. Der AStA ist (lediglich) Organ der verfassten Studierendenschaft mit - wie diese selbst - beschränktem Aufgabenkreis (§§ 109 Abs. 1, 108 Abs. 4 HochSchG a.F., §§ 109 Abs. 1 Satz 1, 108 HochSchG). Er ist nicht mit einer mit eigenen Rechten ausgestatteten Rechtspersönlichkeit vergleichbar, dessen Ansehen nicht ohne weiteres in dieser Art und Weise als rechtlich besonders schützenswert zu begründen wäre. Der Begriff des „Misskredits“ ist auch kein allgemeiner Rechtsbegriff, sondern wird lediglich im Zusammenhang mit § 4 des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb - UWG - und den Straftatbeständen zur üblen Nachrede und Verleumdung (§ 186 f. Strafprozessordnung - StPO -) verwendet, ohne im Gesetzeswortlaut der betreffenden Vorschriften indes selbst enthalten zu sein.

bb) Jedenfalls aber hat sich die Beklagte ein allgemeinpolitisches Mandat gegenüber der klagenden Hochschulgruppe angemäht, indem sie dieser die Registrierung unter Hinweis auf die Preisverleihung der G.-B.-Stiftung an P. S. und die Veranstaltung mit H. A.-S. wieder entzogen hat, weil sie in diesen Umständen eine Verletzung ihres Auftrags sieht, in der Studierendenschaft die Bereitschaft zu Gleichberechtigung von Behinderten und zu aktiver Toleranz zu fördern. Diese Begründung der Beklagten bewegt sich nicht mehr im Rahmen von studien- oder hochschultypischen Inhalten, sondern macht die Registrierung und damit den Zugang zu Leistungen der Studierendenschaft von einer im Kern rein allgemeinpolitischen Haltung gegenüber einer Hochschulgruppe abhängig, die für sich - anders als die Studierendenschaft und ihre Organe - Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in Anspruch nehmen kann. Dadurch nimmt die Beklagte nicht mehr die gebotene neutrale Position gegenüber der Klägerin ein.

aaa) Nach der ständigen Rechtsprechung besteht ein Abwehranspruch der zwangsweise in der Studierendenschaft integrierten Studierenden aus Art. 2 Abs. 1 GG gegen Aktivitäten der Studierendenschaft, wenn diese Aufgaben in Anspruch nimmt, die ihr auch der Gesetzgeber nicht übertragen darf, was bei der Abgabe von Stellungnahmen

allgemeinpolitischer Art der Fall ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.5.1999 - 6 C 10/98 -, a.a.O. und juris, Rn. 20 m.w.N.; Urteil vom 12.5.1999 - 6 C 14/98 -, BVerwGE 109, 97 und juris, Rn. 20; Urteil vom 13.12.1979 - 7 C 58/78 -, BVerwGE 59, 231 und juris, Rn. 11 ff.). Die verfasste Studierendenschaft, der die immatrikulierten Studierenden als Zwangsmitglieder angehören (§ 108 Abs. 1 Satz 1 HochSchG a.F., § 107 Abs. 1 Satz 1 HochSchG), stellt einen öffentlich-rechtlichen Zwangsverband dar, der zum Zwecke der Erfüllung im öffentlichen Interesse liegender Belange der studentischen Gemeinschaft durch Selbstverwaltung der Betroffenen besteht. Er unterliegt den grundrechtlichen Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG und anderen Verfassungsgrundsätzen, wie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dadurch ist der Einzelne nicht nur davor geschützt, durch Zwangsmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden, sondern auch davor, dass dem Zwangsverband übertragene Aufgaben in einer Weise wahrgenommen werden, die nicht mehr in einem spezifischen Zusammenhang mit - hier studentischen - Gruppeninteressen stehen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 25.1.2000 - 2/98 -, NVwZ-RR 2000, 594 und juris, Rn. 67 ff.).

Die Zusammenfassung der Studierenden zu einem öffentlich-rechtlichen Zwangsverband rechtfertigt sich im Wesentlichen aus der Überlegung, dass insoweit gemeinsame studentische Interessen existieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.1979 - 7 C 58/78 -, a.a.O. und juris, Rn. 15). Er darf jedoch nicht Angelegenheiten wahrnehmen, deren Erledigung nicht zum Verbandszweck gehören (vgl. Urteil wie vor, Rn. 20 f.):

„Für die verfasste Studentenschaft folgt daraus, daß sie als Zusammenschluß von Studenten Umfang und Grenzen ihres möglichen Wirkungskreises in der Wahrnehmung studentischer Interessen findet. Nur mit den Interessen, die sich aus seiner sozialen Rolle als Student ergeben und die für ihn als studentisches Mitglied der Gesellschaft nach allgemeiner Anschauung auch typisch sind, kann der Student in die verfasste Studentenschaft eingegliedert werden. Allein sie dürfen aus dem individuellen Dispositionsbereich des Studenten herausgenommen und zum Zweck ihrer wirksameren öffentlichen Darstellung und Durchsetzung der Studentenschaft zur verbandsmäßigen Wahrnehmung anvertraut werden. Der Gedanke, daß spezifische Gruppeninteressen durch ihre Bündelung in einem von der Gruppengesamtheit getragenen Verbände stärkeres Durchschlagsvermögen im freien Kräftespiel der Gesellschaft entfalten, verliert hingegen seine Überzeugungskraft, wenn einem Verband (auch) Aufgaben gestellt

werden, die sich nicht durch gruppenspezifische Zielsetzungen auszeichnen. Derartige Aufgaben stehen außerhalb des - durch den Zusammenschluß gleichgerichteter Einzelinteressen legitimierten - Verbandszwecks. Sie sind ungeeignet, in einem interessengeleiteten Verbandsverbande vergemeinschaftet zu werden, und erweisen sich damit gegenüber dessen Mitgliedern als mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbarende, die individuelle Freiheitssphäre verletzende Belastung.

Ein durch Gesetz erteilter Auftrag der Studentenschaft, zu beliebigen Fragen der Politik Stellung zu nehmen, allgemeinpolitische Forderungen zu erheben und sonstige politische Aktivitäten ohne konkreten studien- oder hochschultypischen Inhalt zu entfalten, verstieße mithin gegen Art. 2 Abs. 1 GG. Die staatliche verfaßte Studentenschaft verlöre ihre Wesenseigenschaft als Repräsentant verbandstypischer Interessen und würde zur Agentur freigewählter politischer, nichtgruppenspezifischer Zielsetzungen. Sie hätte damit eine Aufgabe, für die unter ihren Mitgliedern keine auf der Gleichgestimmtheit der Interessen beruhende, die Verbandsbildung legitimierende Konsensbereitschaft vermutet werden kann. Was der Studentenschaft jedoch im Hinblick auf die grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre ihrer Mitglieder schon von Verfassungs wegen nicht zugestanden werden kann, darf sie auch aus eigener Machtvollkommenheit nicht praktizieren. Sie darf sich nicht so verhalten, als ob sie ein allgemeinpolitisches Mandat besäße, für ihre Mitglieder zu sprechen. Eben das macht aber die Beklagte, indem sie umfassend und anhaltend zu allgemeinen politischen Fragen Stellung nimmt, Erklärungen abgibt und Forderungen erhebt. Mit dieser Anmaßung verletzt die Studentenschaft das Recht auf Handlungsfreiheit ihrer Mitglieder, die dem nicht durch Austritt aus der Studentenschaft begegnen können. Dabei ist es unmaßgeblich, ob die Vertreter der Studentenschaft ausdrücklich unter Berufung auf ein allgemeinpolitisches Mandat oder auf dessen vermeintliche Rechtmäßigkeit tätig werden. Entscheidend dafür, daß sich das allgemeinpolitische Mandat als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit darstellt, ist allein der Umstand nachhaltiger und uneingeschränkter Meinungskundgabe von Studentenschaftsorganen (ASTen) auf den Feldern der Politik.“

Nach diesen Grundsätzen, denen sich die Kammer anschließt, ist es der Studierendenschaft also schon verboten, ein allgemeinpolitisches Mandat wahrzunehmen, weil die Annahme eines derartigen allgemeinpolitischen Mandats mit der Möglichkeit, zu beliebigen Fragen der Politik Stellung zu beziehen und allgemeinpolitische Forderungen

zu erheben, gegen Art. 2 Abs. 1 GG verstößt. Der Studierendenschaft würde ansonsten eine Aufgabe zukommen, für die unter ihren Mitgliedern keine die Verbandsbildung legitimierende Konsensbereitschaft vermutet werden kann (vgl. OVG NS, Urteil vom 24.2.2015 - 2 ME 274/14 -, a.a.O. und juris, Rn. 14; OVG NRW, Beschluss vom 13.7.2000 - 8 B 482/99 -, NVwZ-RR 2001, 102 und juris, Rn. 7). Für die verfasste Studierendenschaft und ihre Organe folgt aus dieser Rechtsprechung, dass sie als Zusammenschluss von Studierenden Umfang und Grenzen ihres möglichen Wirkungsbereichs in der Wahrnehmung studentischer Interessen findet. Sie darf daher nur die Wahrnehmung spezifischer studentischer Gruppeninteressen betreiben (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.9.1969 - VII C 65/68 -, BVerwGE 34, 69 und juris, Rn. 50; Urteil vom 12.5.1999 - 6 C 14/98 -, a.a.O und juris, Rn. 20). Zu diesem hochschulpolitischen Mandat ist sie befugt, darin zugleich aber beschränkt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.1979 - 7 C 58/78 -, a.a.O. und juris, Rn. 9).

Die Wahrnehmung unmittelbarer studentischer Interessen fokussiert sich also auf Aktivitäten, die unmittelbar den Studierenden in ihrer sozialen Rolle und als studentisches Mitglied in der Gesellschaft zugute kommen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 25.1.2000 - 2/98 -, a.a.O. und juris, Rn. 78; BVerwG, Urteil vom 12.5.1999 - 6 C 10/98 -, a.a.O. und juris, Rn. 19 ff. und BVerfG, Beschluss vom 4.8.2000 - 1 BvR 1510/99 -, NVwZ 2001, 190 und juris, Rn. 16 ff. zu den Äußerungen der Studierendenschaft über einen ökologischen und verkehrspolitischen Nutzen des sog. Semestertickets; OVG NRW, Beschluss vom 13.7.2000 - 8 B 482/99 -, a.a.O und juris, Rn. 14 ff. zum „Brückenschlag“ bei der Behandlung hochschulpolitischer Themen zu allgemeinpolitischen Fragestellungen). Beides betrifft - verfassungskonform - lediglich gruppenspezifische Belange. Um solche handelt es sich nicht mehr, wenn es um gesellschaftliche Belange geht, die auch für Studierende relevant sind. Es ist unzulässig, vordergründig allgemeinpolitische Themen zu behandeln und lediglich durch die Ansprache der Hochschule, der Studierenden und die Aufstellung eines entsprechenden Forderungskatalogs einen Hochschulbezug zu konstruieren (vgl. VG Ffm, Urteil vom 11.2.2021 - 4 K 461/19.F -, juris, Rn. 59). Belange der Studierenden müssen bei den Handlungen des AStA objektiv erkennbar sein (vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 15.1.2004 - 8 S 133/03 -, NVwZ-RR 2004, 348 und juris, Rn. 8).

Von der Wahrnehmung unmittelbarer studentischer Interessen ist die Meinungsbildung innerhalb der Studierendenschaft zu unterscheiden. Hierbei geht es um Mei-



nungsstreit, d.h. stets auch den Versuch, in einem öffentlichen Diskussionsprozess andere für die eigene Position zu gewinnen. Ergreift der AStA hier Partei, ist dies im Hinblick auf seine Stellung als Vertretungsorgan aller Studierenden nur im Rahmen bestimmter Grenzen zulässig. Dem AStA ist es dabei verwehrt, einen allgemeinpolitischen Meinungskampf zu führen oder sonstige politische Forderungen ohne konkreten studien- oder hochschultypischen Inhalt in die Hochschule hineinzutragen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.1979 - 7 C 58/78 -, a.a.O. und juris, Rn. 20 f.; OVG Bremen, Beschluss vom 8.7.1999 - 1 B 143/99 -, NVwZ 2000, 342 und juris, Rn. 12). Die Stellung, die der Beklagten als öffentlich-rechtlichem Zwangsverband zukommt, unterscheidet sich damit grundlegend von derjenigen der auf freiwilligem Zusammenschluss beruhenden Hochschulgruppen, denen es unbenommen ist, zu allgemeinpolitischen Themen Stellung zu beziehen und für ihre politischen Vorstellungen zu werben. Interessierte Studierende sind nicht gehindert, sich in Vereinigungen mit allgemeinpolitischen Zielsetzungen zusammenzuschließen und in deren Namen politische Forderungen zu erheben, denn ihnen steht das Recht der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.9.1969 - VII C 65/68 -, a.a.O. und juris, Rn. 51; Urteil vom 20.6.1969 - VII V 73/68 -, BVerwGE 32, 217 und juris, Rn. 31; OVG NS, Beschluss vom 24.2.2015 - 2 ME 274/14 -, a.a.O. und juris, Rn. 14; AG Kiel, Urteil vom 27.8.2007 - 107 C 89/07 -, juris, Rn. 35 ff.).

Auch die der Studierendenschaft seit dem Jahr 2003 gesetzlich zugewiesene Obliegenheit, auf der Grundlage der verfassungsmäßigen Ordnung die politische Bildung, das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft ihrer Mitglieder zur aktiven Toleranz sowie zum Eintreten von Grund- und Menschenrechten und der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und Menschen mit Behinderungen zu fördern (§ 108 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5, 7 HochSchG a.F., § 108 Abs. 1 Nr. 5, 7 HochSchG), ist nicht als Einfallstor für eigenes politisches Agieren zu verstehen. Angesichts des gesteigerten Interesses der Studierenden wie der Allgemeinheit an diesen Belangen bietet es sich an, diese der Selbstverwaltung zu unterstellen. Daraus darf aber nicht die Annahme abgeleitet werden, es sei eine Befugnis geschaffen worden, allgemeinpolitisch tätig zu werden und im Namen der Studierenden eigene politische Forderungen zu formulieren und zu vertreten. Es bedarf auch insoweit der verfassungskonformen Auslegung im Rahmen dessen, was legitimerweise zum Verbandszweck der Studierendenschaft gemacht werden darf. Dazu zählt auch weiterhin nicht das allge-

meinpolitische Mandat (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 25.1.2000 - 2/98 -, a.a.O. und juris, Rn. 73 f.; OVG NS, Beschluss vom 24.2.2015 - 2 ME 274/14 -, a.a.O. und juris, Rn. 28 ff.; OVG Berlin, Beschluss vom 4.5.2005 - 8 N 196/02 -, juris, Rn. 15), dessen Rahmen auch der Gesetzgeber nicht überschreiten darf (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.5.1999 - 6 C 10/98 -, a.a.O. und juris, Rn. 20). Die Förderung der politischen Bildung der Studierenden ist mithin etwas anderes, als eigene politische Vorstellungen an die Studierenden heranzutragen und dafür zu werben (vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 15.1.2004 - 8 S 133/03 -, a.a.O. und juris, Rn. 13). Auch die kaschierte Verfolgung einer eigenen Politik lässt die Norm nicht zu, weshalb es unzulässig wäre, im Rahmen der Förderung der politischen Bildung einseitig nur bestimmte politische Sichtweisen zu berücksichtigen.

Dieses verfassungsrechtlich orientierte Verständnis hat der Gesetzgeber des Landes Rheinland-Pfalz ausdrücklich den im Jahr 2003 zusätzlich in § 108 Abs. 4 HochSchG a.F. aufgenommenen Obliegenheiten zugrunde gelegt (vgl. LT-Drs. 14/2017, S. 109; ebenso zum Bundesrahmenrecht BT-Drs. 14/8361, S. 5 f.):

Die Reichweite des hochschulpolitischen Mandats der Studierendenschaft wird unter Berücksichtigung hierzu ergangener Rechtsprechung neu formuliert. Die Zulässigkeit einer Pflichtmitgliedschaft im Verband unter Wahrung Rechte Einzelner bedingt, dass verfassten Studierendenschaften keine Angelegenheiten übertragen werden dürfen, die über die Wahrnehmung der gruppenspezifischen Interessen hinausgehen. Der Zwangszusammenschluss Studierender ist nur dadurch gerechtfertigt, dass er der Wahrnehmung von spezifischen Interessen der zusammengeschlossenen Gruppe dient. Dies sind bei Studierenden hochschul- und wissenschaftspolitische und damit zusammenhängende Belange, jedoch keine Fragen, die außerhalb dieses Kontextes stehen.

Politische Bildung, staatsbürgerliches Verantwortungsbewusstsein, Toleranzbereitschaft sowie das Eintreten für die Grund- und Menschenrechte sind Ziele, die das gesteigerte Interesse der Studierenden wie der Allgemeinheit verdienen und deren Förderung sich zur Selbstverwaltung anbietet. Mit der Aufgabenübertragung in diesen Bereich wird der Studierendenschaft aber nicht die Befugnis verliehen, allgemeinpolitisch tätig zu werden und im Namen der Studierenden eigene politische Forderungen zu formulieren und zu vertreten. Die Förderung der politischen Bildung und der staatsbürgerlichen Verantwortung ist etwas anderes als das Eintreten und Werben für eigene politische Ziele. Politische Bildungsförderung verlangt eine

am Neutralitätsgebot orientierte Berücksichtigung verschiedener politischer Sichtweisen. Diesem Ziel werden z.B. Informationsangebote und Veranstaltungen gereicht, in denen unterschiedliche Positionen zu Wort kommen können....

Demgegenüber darf der AStA eigene Positionen zu Vorgängen innerhalb der Studierendenschaft beziehen. Zielrichtung ist die kritische Öffentlichkeit innerhalb der Studierendenschaft, für die die Meinungskontroverse - wie generell bei der öffentlichen Willensbildung - konstitutiv ist. Der damit angesprochene Kommunikationsprozess innerhalb der Studierendenschaft unterliegt allerdings bestimmten Funktionsbedingungen, nämlich Regeln, die ein Mindestmaß an Fairness und an Gleichheit der Chancen gewährleisten. Ergreift der AStA Partei, sind dabei grundsätzlich Pluralität und Chancengleichheit zu wahren. Das gilt insbesondere dann, wenn die Parteinahme sich gegen Gruppierungen innerhalb der Studierendenschaft richtet. In diesem Fall wendet der AStA sich als Organ der Studierendenschaft gegen Teile von deren Mitgliedern, er versucht, die Gegebenheiten der ihn tragenden Basis zu beeinflussen. Der Kommunikationsprozess muss in dieser Hinsicht die Chancengleichheit sicherstellen. Dem gesetzlichen Zweck des öffentlich-rechtlichen Zwangsverbandes widerspräche es zudem, wenn der AStA mit den ihm zur Verfügung stehenden öffentlichen Mitteln die Meinungsbildung innerhalb der Studierendenschaft einseitig dominieren würde. Es wäre insbesondere unzulässig, den öffentlich-rechtlichen Handlungsrahmen dazu zu benutzen, eine Meinungsmacht gegen einzelne Gruppen innerhalb der Studierendenschaft zu etablieren. Das Mehrheitsprinzip kommt insoweit hinreichend in der Weise zum Tragen, dass der AStA nach seinen Präferenzen Themen für die hochschulinterne Auseinandersetzung aufgreifen kann; die Auseinandersetzung selbst ist aber als offener Wettstreit zu führen. Die Betätigung des AStA muss also danach betrachtet werden, ob sie lediglich bestimmten, sonst möglicherweise minder durchsetzungsfähigen Standpunkten weiterhelfen soll, ohne sich diesen Standpunkt zu eigen zu machen, oder ob der AStA die gesamte Studierendenschaft auf bestimmte Standpunkte festlegen und dabei mit dem Gewicht der Studierendenschaft politischen Einfluss nehmen will (vgl. OVG NS, Beschluss vom 24.2.2015 - 2 ME 274/14 -, a.a.O. und juris, Rn. 36; OVG Bremen, Beschluss vom 8.7.1999 - 1 B 143/99 -, a.a.O. und juris, Rn. 16, 18; HessVGH, Beschluss vom 19.7.2004 - 8 TG 107/04 -, NVwZ-RR 2005, 114 und juris, Rn. 13 f.; VG Osnabrück, Urteil vom 21.7.2015 - 1 A 4/15 -, juris, Rn. 143).

bbb) Unter Berücksichtigung der vorstehenden Grundsätze hat sich der AStA ein allgemeinpolitisches Mandat gegenüber der klagenden Hochschulgruppe angemäht, als er ihre Registrierung als studentische Initiative wieder rückgängig gemacht hat. Er kritisiert in inhaltlicher Hinsicht die Preisverleihung der G.-B.-Stiftung im Jahr 2011 an den Philosophen P. S. sowie die von der Klägerin mit H. A.-S. durchgeführte Veranstaltung und schließt deshalb die mit der lokalen G.-B.-Stiftung verbundene Hochschulgruppe von den allen Studierenden offenstehenden Möglichkeiten und Einrichtungen aus. Damit nimmt er unter Missachtung der von ihm geforderten Neutralität eine offene politische Meinung ein, die er einem Teil der Studierendenschaft entgegengesetzt und die er zur Grundlage der Versagung von Teilhabe an von ihm der Studierendenschaft eröffneten Vergünstigungen macht. Damit überschreitet er seinen Aufgabenkreis nach § 108 Abs. 4 HochSchG a.F. (§ 108 Abs. 1 HochSchG), den er strikt beachten muss, anders als die in ihren Zielsetzungen unabhängige Hochschulgruppe, die sich auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann. Es ist nicht explizite Aufgabe der Beklagten und ihrer Organe nach § 108 Abs. 4 HochSchG a.F. (§ 108 HochSchG), aktiv für Gleichberechtigung von Behinderten und Religionen einzutreten und insoweit die Toleranz der Studierenden gezielt zu fördern, wie sie zu meinen scheint. Ihr Einwand, sie bekämpfe Diskriminierung und gleichheitswidriges Verhalten, vermag nicht zu verfangen, denn insoweit steht ihr kein eigenes allgemeinpolitisches Mandat zur Seite. Ihr kommt im Rahmen der ihr gesetzlich nach § 108 Abs. 4 Satz 2 HochSchG a.F. zugeschriebenen Obliegenheit der Förderung der staatsbürgerlichen Bildung der Studierenden eine dienende Rolle zu, in der sie sich - formal und inhaltlich - neutral zu verhalten hat, auch wenn eine Hochschulgruppe aus ihrer Sicht eine Haltung einnimmt, die nicht dem Mehrheitsbild in ihren Reihen oder der allgemeinen Auffassung in der Gesellschaft entspricht. Dieser Meinungsunterschied kann inhaltlich unter den Studierenden diskutiert werden, er darf jedoch nicht dazu führen, dass die Studierendenschaft und ihre Organe eigene politische Vorstellungen und Forderungen formulieren und diese zur Grundlage von beschränkenden Maßnahmen gegenüber einem Teil der Studierendenschaft machen. Von der Studierendenschaft und ihren Organen ist bei der Frage von Teilhabemöglichkeiten äußerste Zurückhaltung und eine am Neutralitätsgebot orientierte Berücksichtigung verschiedener Sichtweisen der Hochschulgruppen zu verlangen (vgl. VG Ffm, Urteil vom 11.2.2021 - 4 K 461/19.F -, juris, Rn. 55).

Eine solche Zurückhaltung und Neutralität lässt die Beklagte der Klägerin gegenüber vermissen. Wo ggfls. die Grenzen für eine Teilhabe einer Hochschulgruppe an den Einrichtungen der Studierendenschaften liegen können, bedarf vorliegend keiner in Einzelheiten gehenden Betrachtung. Das Gericht hat nämlich grundsätzlich nicht zu entscheiden, ob die politischen Einstellungen und Forderungen der Hochschulgruppe einerseits und des AstA andererseits im Streitfall berechtigt sind. Ihm ist der Rechtsschutz des einzelnen Studierenden und der Minderheit anvertraut, dem es zum Erfolg zu verhelfen hat, wenn sich die Studierendenschaft außerhalb ihres Aufgabenbereichs bewegt (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.9.1969 - VII C 65/68 -, a.a.O. und juris, Rn. 51). Im Übrigen ist hier auch nicht erkennbar, dass die Klägerin eine offensichtliche Grenze des in einem in der Studierendenschaft nicht mehr hinnehmbaren Diskussionsprozesses überschritten hat, der zum Ausschluss von Teilhaberechten führen könnte.

bb) Der Bescheid über den Entzug der Registrierung der Klägerin als studentische Initiative vom 5. März 2020 ist aber auch allein deshalb fehlerhaft und rechtswidrig, weil er keine nach § 8 Abs. 6 Satz 1 Nr. 5a HSchGrO erforderlichen Ermessenserwägungen enthält und daher von einem Ermessensausfall auszugehen ist (§ 114 Satz 1 VwGO). Eigene Ermessenserwägungen können auch nicht entfallen, wenn sich der zur Entscheidung Berufene auf andere Gremienbeschlüsse (hier z.B. die Vollversammlung der Studierenden) oder Expertisen beruft, die eine vergleichbare Bewertung vorgenommen haben. Die von der Beklagten ausgeschlossene Möglichkeit, über die Förderungsfähigkeit von Veranstaltungen der Klägerin von Fall zu Fall zu entscheiden, stellt keine ausreichende Befassung mit der (umfassenderen) Frage der Beibehaltung der Registrierung dar. Die Notwendigkeit von Ermessenserwägungen ist vorliegend auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich auch die Frage der Verhältnismäßigkeit der Entziehung kurz vor dem Ende des Wintersemester 2019/2020 hätte stellen müssen, in der auch Berücksichtigung hätte finden müssen, dass die Preisverleihung der G.-B.-Stiftung an P. S. bereits im Jahr 2011 stattgefunden hat und auch die Veranstaltung der Klägerin mit Hamed Abdel-Samad schon im Jahr 2018 durchgeführt worden ist. Auch Gesichtspunkte von Treu und Glauben wären angesichts der genannten Zeitabläufe und des Umstands einzubeziehen gewesen, dass nach den Verwaltungsakten die Meinungsauseinandersetzungen zwischen Vertretern der Klägerin und der Beklagten ihren Höhepunkt bereits in den Jahren 2017/2018 gehabt haben. Zudem ist der Klä-

gerin die Finanzierung der Veranstaltung „Isch geh Bundestag“ im Januar 2020 - wenn auch unter Auflage und Widerrufsvorbehalt - zugesagt worden, so dass bei der Klägerin auch ein gewisses Vertrauen entstanden ist und sie sich bei den Dispositionen hinsichtlich der Veranstaltung darauf verlassen durfte.

d) Andere Rechtsgrundlagen kommen mit Blick auf den begünstigenden Charakter der Registrierung und die deshalb hohen Hürden einer Aufhebung (vgl. §§ 48 Abs. 3, 49 Abs. 2, 51 Abs. 1 VwVfG) nicht in Betracht, zumal insoweit ebenfalls keine Ermessenserwägungen seitens der Beklagten angestellt worden sind.

II. Die Klage auf Aufhebung des AstA-Plenumsbeschlusses vom 3. August 2017 über den dauerhaften, erst nach „überzeugender Darlegung der nachhaltigen [inhaltlichen] Distanzierung von heutigen Positionen“ (wohl der G.-B.-Stiftung und von P. S.) wieder aufhebbaren Ausschluss von den Hochschulgruppenmessen ist unter Berücksichtigung des insoweit gestellten Hauptantrags begründet (Klageantrag zu 2)). Der insoweit ablehnende Bescheid vom 5. März 2020 und der dazu ergangene Widerspruchsbescheid sind rechtswidrig (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

1. Insoweit ist die Klage als Verpflichtungsklage - gerichtet auf Aufhebung des als Verwaltungsakt mit Außen- und Dauerwirkung zu würdigenden Ausschlusses von den Hochschulgruppenmessen - zulässig (§ 42 Abs. 1 VwGO). Die Bestandskraft des Beschlusses vom 3. August 2017 steht einem solchen Aufhebungsantrag nicht entgegen. Angesichts der Dauerwirkung des Ausschlusses und der von der Beklagten nicht als ausreichende Distanzierung anerkannten Stellungnahme der Klägerin vom 11. Februar 2020 (veröffentlicht auf facebook) zur G.-B.-Stiftung und zu Thesen des Philosophen P. S. besteht des Weiteren ein Rechtsschutzinteresse für die Klage.

2. Die Klage ist auch begründet. Die Klägerin hat einen Anspruch gegenüber der Beklagten auf Aufhebung des AstA-Plenumsbeschlusses vom 3. August 2017, den die Kammer mit Blick auf die insoweit geltenden hohen gesetzlichen Hürden des § 44 Abs. 1 VwVfG nicht schon als nichtig ansieht. Zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts müsste eine offensichtliche materielle Unrechtswertung hinzukommen (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 44 Rn. 30 m.w.N.), die nach Auffassung der Kammer vorliegend noch nicht gegeben ist. Allerdings ist das Ermessen der Beklagten hinsichtlich des Antrags der Klägerin auf Aufhebung des Plenumsbeschlusses auf Null reduziert, also dahingehend beschränkt, dass nur die Aufhebung des Beschlusses ermessensfehlerfrei ist.

Unabhängig davon, ob hier schon ein Anspruch der Klägerin auf Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG oder nur ein subjektiver Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über das Begehren auf Rücknahme bzw. Widerruf des Plenumsbeschlusses nach §§ 48, 49 VwVfG besteht, so hat sich jedenfalls das in den zuletzt genannten Vorschriften eingeräumte Ermessen nach den Umständen des vorliegenden Einzelfalls dahin verdichtet, dass nur die Aufhebung des Plenumsbeschlusses als frei von Ermessensfehlern angesehen werden kann. Mit Blick auf das Gebot der materiellen Gerechtigkeit kommt auch bei einem - wie hier - unanfechtbaren Verwaltungsakt ausnahmsweise ein Anspruch auf dessen Rücknahme/Widerruf u.a. dann in Betracht, wenn dessen Aufrechterhaltung „schlechthin unerträglich“ ist, wenn die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts offensichtlich ist oder wenn das materielle Recht die Richtung einer Aufhebungsentscheidung vorgibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 - 6 C 32/06 -, NVwZ 2007, 709 und juris, Rn. 51 m.w.N.; OVG NRW, Urteil vom 25.8.2020 - 1 A 932/17 -, DVBl. 2021, 883 und juris, Rn. 176 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, a.a.O., § 48 Rn. 79 a m.w.N.). Derartige ermessensreduzierende Gesichtspunkte sind hier gegeben.

Abgesehen von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des Plenumsbeschlusses vom 3. August 2017 schon hinsichtlich seiner Bestimmtheit - In welcher Form sollen die inhaltliche Distanzierung von der G.-B.-Stiftung und von P. S. sowie die Entschuldigungen öffentlich erfolgen? Was bedeutet „überzeugende Darlegung der nachhaltigen Distanzierung von heutigen Positionen“? -, widerspricht der auf Dauer wirkende Verwaltungsakt jedenfalls erkennbar dem materiellen Recht zum Aufgabenkreis der Studierendenschaft und seiner Organe nach § 108 Abs. 4 HochSchG a.F. (§ 108 HochSchG). Denn der AStA verlangt auch im Zusammenhang mit der Zulassung zu Hochschulgruppenmessen von der Klägerin die Einnahme einer bestimmten inhaltlichen Haltung als Voraussetzung für die Teilhabe an der von ihm betriebenen Einrichtung, auf der die Hochschulgruppen ihre Meinungen und Veranstaltungen (insbesondere den Erstsemesterstudierenden gegenüber) vorstellen und präsentieren können (vgl. die homepage des AStA Mainz zur Anmeldung zur Hochschulgruppenmesse). Damit wird der Klägerin auch hier eine Meinungshaltung abverlangt, die es ihr erst ermöglichen soll, an dem für alle Studierenden vorgehaltenen Angebot des AStA teilzunehmen. Der Ausschluss soll auch so lange gelten, wie es nicht zu einer Distanzierung zu der Stiftung und zu Thesen von P. S. gekommen ist. Dass eine solche inhaltliche Vorbedingung

erkennbar dem hochschulpolitischen Mandat der Studierendenschaft widerspricht, wurde schon oben unter I. dargestellt, so dass auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann. Angesichts des daher rechtswidrigen Inhalts des Plenumsbeschlusses und seiner (das Rechtssicherheitsinteresse an dem Fortbestand eines rechtskräftigen Verwaltungsakts mindernden) Dauerwirkung gebietet die geforderte Ermessensentscheidung die Annahme einer Pflicht der Beklagten zur Aufhebung des AStA-Beschlusses. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Klägerin mit ihrer (in facebook) veröffentlichten Stellungnahme vom 11. Februar 2020 „zum AStA-Plenum vom 23.01.2020“ Ausführungen getätigt hat, die sich auch bei einer nur cursorischen Betrachtung ohne weiteres - jedenfalls in einem offenen universitären Meinungsumfeld - als inhaltliche Distanzierung zu den strittigen Aussagen P. S. verstehen lassen können, die deshalb - so die Klägerin auch unter Berufung auf eine Stellungnahme des Vorstandssprecher der G.-B.-Stiftung - eine aktuelle Ethik-Preisverleihung an den Philosophen ausschließen würden. Die Klägerin hat damit jedenfalls ihren eigenen Standpunkt zu den ihr vorgehaltenen Umständen dargelegt und ist von einer inhaltlichen Abstandnahme ihrerseits ausgegangen. Die Beklagte hat dem lediglich entgegengesetzt, dass damit die Distanzierungsforderung nicht erfüllt sei (vgl. S. 5 des Bescheids vom 5.3.2020, Bl. 238 der Verwaltungsakte).

III. Die Klage gegen den Widerruf der Bewilligung eines Zuschusses zur Veranstaltung „Isch geh Bundestag - Vortrag mit anschließender Diskussion mit Philipp Möller“ am 30. Januar 2020 durch den Bescheid vom 5. März 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 21. August 2020 und die Klage auf Verurteilung der Beklagten zur Zahlung der hierfür aufgebrauchten Aufwendungen (380,80 €) sind ebenfalls zulässig und begründet (Klageantrag zu 3)).

1. Die Zuschussbewilligung vom 23. Januar 2020 dürfte gemäß § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwVfG zwar grundsätzlich widerrufbar gewesen sein, denn sie war (neben einer Auflage) mit einem Widerrufsvorbehalt versehen (vgl. § 36 VwVfG, § 5 HSchGrO). Insoweit bedarf es jedoch keiner tiefgehenden Befassung, denn die Beklagte hat jedenfalls das ihr eröffnete Widerrufsermessen (vgl. VGH BW, Urteil vom 6.3.1991 - 5 S 2630/89 -, NVwZ-RR 1992, 126 und juris, Rn. 25; OVG NRW, Urteil vom 25.8.2020 - 1 A 932/17 -, a.a.O. und juris, Rn. 173 ff.) hinsichtlich des begünstigenden Verwaltungsakts der Bewilligung nicht ausgeübt (Ermessensausfall). Weder aus dem Bescheid noch aus dem Widerspruchsbescheid ist ersichtlich, dass die Beklagte überhaupt erkannt hat, dass inso-

weit eine Ermessensentscheidung zu treffen ist. Aus ihnen ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass die maßgeblichen Tatsachen und sonstigen Gesichtspunkte ermittelt und die einzelnen Belange gewichtet und abgewogen worden sind. Dabei hätte etwa Berücksichtigung finden müssen, dass die Klägerin aus ihrer Sicht eine sich von der Preisverleihung an P. S. der G.-B.-Stiftung distanzierende Stellungnahme unter dem 11. Februar 2020 abgegeben hat, und damit bei ihr ein Vertrauen dahingehend entstanden ist, dass sie damit die Auflage für die Zuschussbewilligung erfüllt und jedenfalls insoweit keinen Widerruf der Bewilligung zu erwarten hat. Gesichtspunkte, die hinsichtlich des Widerrufs demgegenüber ausnahmsweise die Annahme einer Ermessensreduktion auf Null rechtfertigen könnten, ergeben sich hier nicht. Die Aufnahme eines Widerrufsvorbehalts in einen Verwaltungsakt begründet auch nicht automatisch eine Verengung des Ermessens in Richtung eines Widerrufs.

Aber auch wenn von einer Ermessensbetätigung des AStA noch auszugehen wäre, liegt ein Ermessensfehler darin, dass er die Grenzen einer zulässigen Ermessensentscheidung überschritten hat, indem er den Widerruf damit begründet hat, dass die Klägerin sich nicht öffentlich und inhaltlich von der Preisverleihung der G.-B.-Stiftung an P. S. distanziert habe; deshalb habe sie schon die diesbezügliche Auflage zur Zuschussbewilligung nicht erfüllt (vgl. S. 5 des Bescheids vom 5.3.2020). Damit hat der AStA auch in diesem Zusammenhang unzulässigerweise von der Klägerin die Einnahme einer inhaltlichen Haltung als Voraussetzung für die Teilhabe an von ihr auf der Grundlage der Hochschulgruppenordnung zur Verfügung gestellten Leistungen verlangt. Auch insoweit kann auf Ausführungen unter I. und II. verwiesen werden.

2. Ist der Widerruf der Zuschussbewilligung zu Unrecht erfolgt, kann die Klägerin die Übernahme der Kosten zu der in Rede stehenden Veranstaltung im Klagewege geltend machen. Aus vorgenannten Gründen ist die (von der Klägerin ebenfalls aufgegriffene) Auflage zur Bezuschussung ebenfalls als rechtswidrig anzusehen und kann dem Zahlungsanspruch nicht entgegengehalten werden. Gegen die beantragte Höhe der auszugleichenden Aufwendungen hat die Beklagte keine Einwände erhoben.

## Verwaltungsgericht Frankfurt/Main

Urteil vom 11.02.2021

Az. 4 K 461/19.F

*Hochschulrecht / Besonderes Verwaltungsrecht / Kein allgemeinpolitisches Mandat der Studierendenschaft*

### Leitsätze:

**Der Studierendenschaft (AStA) können allgemeinpolitische Äußerungen generell untersagt werden, wenn sie vielfältig, wiederholt und nachhaltig gegen das Hochschulmandat verstoßen hat.**

**Eine rechtmäßige Wahrnehmung des zulässigen Hochschulmandats im Sinne der sog. Brückenschlagtheorie des BVerwG liegt nicht vor, solange im Schwerpunkt allgemeinpolitische Themen betroffen sind und Hochschulbelange nur beiläufig benannt werden.**

**Wenn die Studierendenschaft ein allgemeinpolitisches Leitthema zum Gegenstand eines regelmäßig erscheinenden Printwerks macht, hat sie das Neutralitätsgebot zu beachten. Sie ist bei der Auswahl der zu veröffentlichen Fremdbeiträge gehalten, verschiedene Sichtweisen zu berücksichtigen und eine einseitige politische Ausrichtung zu vermeiden.**

Die Klägerin wendet sich gegen eine Rechtsaufsichtsverfügung der seinerzeitigen Präsidentin der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Am 03.07.2018 teilte der Allgemeine Studierendenausschuss der Johann Wolfgang Goethe-Universität (im Folgenden „AStA“) auf seiner Facebook Seite den Aufruf zu einer am 05.07.2018 geplanten Demonstration mit dem Namen „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ und warb mit folgendem Zusatz für die Teilnahme an dieser Demonstration:

„Am Morgen des 27.06.2018 kam es bundesweit zu 13 Hausdurchsuchungen durch die Hamburger SoKo „Schwarzer Block!“, davon vier in Offenbach und Frankfurt. Diese endeten mit den Festnahmen der Betroffenen. Die vier Personen wurden unverzüglich nach Hamburg gebracht und sitzen seitdem dort in Untersuchungshaft. Ihnen wird vorgeworfen, an den Protesten gegen den G20-Gipfel letztes Jahr in Hamburg teilgenommen und dort Landfriedensbruch, Brandstiftung und Sachbeschädigung begangen zu haben.“



Die zwei zum vermeintlichen Tatzeitpunkt Minderjährigen wurden inzwischen aus der Untersuchungshaft entlassen. Die Tatvorwürfe sowie die Haftbefehle bleiben weiterhin bestehen. Außerdem wurden die Reisepässe eingezogen und die Auflagen sehen eine regelmäßige Meldung bei der örtlichen Polizeibehörde vor.

Einmal mehr wird versucht, linksradikalen Widerstand zu kriminalisieren und ein hartes Vorgehen gegen linke Strukturen voranzutreiben, beispielsweise durch Kommunikationsüberwachung, Observationen und neue Polizeigesetze. Damit die Polizei zum Jahrestag des G20-Gipfels Ergebnisse präsentieren kann, antwortet sie auf den starken, solidarisch stattgefundenen Protest weiterhin mit starker Repression.

Unsere Antwort darauf ist eine entschlossene Demo unter dem Motto: „Lasst unsere Leute frei!“ am 05.07.2018 um 17 Uhr Klapperfeldstraße. Auch wenn es Einzelne von uns getroffen hat, gemeint sind wir alle.“ (Bl. 7-9 des Verwaltungsvorgangs)

In Reaktion auf diesen Facebook-Beitrag erließ die Beklagte am 12.07.2018 eine rechtsaufsichtliche Verfügung gegen die Klägerin:

1. Ich fordere Sie auf, künftig allgemeinpolitische Äußerungen, insbesondere jegliche Äußerungen, die als Aufruf zu Gewalt gegen Personen oder Sachen verstanden werden können, zu unterlassen.
2. Ich fordere Sie außerdem auf, mir bis zum 20.07.2018, 12:00 Uhr, Auskunft zu erteilen, welche Personen Zugriffsrechte zu den Accounts der sozialen Medien (Facebook etc.) haben und wie die Freigabe der Veröffentlichungen geregelt ist bzw. gehandhabt wird.
3. Sollte Sie der Aufforderung nach Ziffer 1 nicht nachkommen, drohe ich Ihnen die Festsetzung eines Ordnungsgeldes in Höhe von 4.000,00 € gegen die Studierendenschaft der Goethe-Universität, vertreten durch den Vorstand des AstA, an.

Zur Begründung führt die Beklagte aus, dass § 77 Abs. 2 Nr. 2 HHG lediglich die Wahrnehmung hochschulpolitischer Belange erlaube. Durch das Teilen und Bewerben der Demonstration habe die Klägerin sich allgemeinpolitisch betätigt und damit das hochschulrechtliche Mandat überschritten. Außerdem habe die Klägerin mit diesem Beitrag auch nicht die politische Bildung und das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein der Studierenden gefördert (§ 77 Abs. 2 Nr. 5 HHG). Es werde zu einer Demonstration aufgerufen, die sich mit gewaltbereiten Teilnehmern der Proteste gegen den G20-Gipfel solidarisiere und staatliches Handeln mit Willkür gleichsetze. Die Wortwahl des AstA könne den Anschein erwecken, dass

sich der AstA als Teil des linksradikalen Widerstands sehe und damit auch Ausschreitungen wie zum G20-Gipfel in Hamburg befürworte (vgl. Bl. 24-26 der Behördenakte).

Gegen die Verfügung vom 12.07.2018 legte die Klägerin durch ihren Bevollmächtigten am 09.08.2018 Widerspruch ein. Zur Begründung führt sie aus, dass das Verbot allgemeinpolitischer Äußerungen jeglicher Art rechtswidrig sei. Die Klägerin habe in der Vergangenheit keine allgemeinpolitischen Äußerungen getätigt. Die Teilung des Beitrags zur Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ auf der Facebook-Seite sei nicht von der Klägerin autorisiert worden. Die Klägerin habe den Facebook-Beitrag deshalb unverzüglich gelöscht. Sie habe veranlasst, dass sich der Vorgang nicht wiederholt. Aus der Veröffentlichung des Beitrags könne nicht gefolgert werden, dass die Klägerin künftig ein allgemeinpolitisches Mandat wahrnehmen werde. Es fehle an der Nachhaltigkeit der Angabe allgemeinpolitischer Äußerungen (vgl. Bl. 43-45 der Behördenakte).

Mit Bescheid vom 07.01.2019 (Zugang am 14.01.2019) wies die Beklagte den Widerspruch der Klägerin mit der Maßgabe zurück, dass nach Ziffer 1 nur solche Äußerungen untersagt werden, die nicht von § 77 HHG umfasst sind. Die Klägerin habe in den vergangenen Jahren wiederholt das hochschulpolitische Mandat überschritten. Zur Begründung bezieht sich die Beklagte auf eine Reihe an Äußerungen, Veröffentlichungen, Veranstaltungen sowie eine vom Studierendenparlament beschlossene Resolution. Im Einzelnen handele es sich dabei um die Veranstaltungen „Politics meets Culture“ am 27.11.2017, die im Studierendenhaus stattfand und von einer der PKK nahestehenden Vereinigung organisiert worden sei sowie die Veranstaltung „Raven gegen Polizeiwilkkür“, die am 08.12.2017 stattfand. Die Beklagte habe zudem in der Sommerausgabe 2017 der AstA-Zeitung „Stress und Langeweile“ allgemeinpolitische Themen wie Kapitalismuskritik, Klassenkampf, Mobilisierung zu Aktionen gegen rechte Gruppierungen und Möglichkeiten des Arbeitskampfes behandelt. In der Sitzung vom 12.07.2018 habe das Studierendenparlament zudem die Resolution „Der NSU war nicht zu dritt“ beschlossen.

Wegen der Überschreitungen des Hochschulmandats habe die Präsidentin mehrere Ermahnungen ausgesprochen, unter anderem mit Schreiben vom 06.12.2017 und 13.12.2017. Eine letztmalige Ermahnung sei im AstA Jour fixe-Termin am 15.01.2018 erfolgt. In den Ermahnungen seien die Verstöße benannt und die Klägerin aufgefordert worden, künftig allgemeinpolitische Äußerungen zu unterlassen. Ungeachtet dieser Ermahnungen habe die Klägerin

die am 05.07.2018 stattgefundene Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ beworben und den Demonstrationsaufruf auf ihrer Facebook-Seite geteilt.

Aufgrund der aufgezeigten Überschreitungen des Hochschulmandats habe die Beklagte zu Recht gemäß § 80 Satz 1 i.V.m. § 10 HHG die angegriffene Beanstandung und Unterlassungsanordnung verfügt. Die Klägerin habe auch nicht alles veranlasst, dass sich die Vorgänge nicht wiederholen. Entgegen der Mitteilung des Klägerbevollmächtigten sei die Veröffentlichung auf der Facebook-Seite am 19.11.2018 und damit noch rund vier Monate nach dem Ausgangsbescheid allgemein sichtbar gewesen. Da die wiederholten Ermahnungen fruchtlos gewesen seien, bestünde Wiederholungsgefahr (wegen der Einzelheiten vgl. Bl. 48-54 der Behördenakte).

Die Klägerin hat am 11.02.2019 Klage erhoben gegen die Verfügung vom 12.07.2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 07.01.2019. Sie ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen der §§ 80 Satz 1, 10 HHG nicht gegeben seien. Die Beklagte habe in der Verfügung weder konkrete rechtswidrige Beschlüsse und Maßnahmen beanstandet noch hätte sie eine bestimmte Handlung oder ein entsprechendes Unterlassen aufgegeben. Sie würde lediglich aufgeben, sich an das Gesetz zu halten. Die Verfügung sei deshalb nicht hinreichend bestimmt.

Ein aufsichtsrechtliches Einschreiten der Beklagten sei nicht gerechtfertigt, da die Klägerin den Facebook-Beitrag zur Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ lediglich geteilt und nicht selbst verfasst habe. Dies gelte auch für den Text, mit dem für die Demonstration geworben worden sei. Im Übrigen sei der Beitrag noch vor Erlass der rechtsaufsichtlichen Verfügung gelöscht worden.

Es sei nicht nachvollziehbar, was der Klägerin im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Politics meets culture“ vorgeworfen werde. Die Klägerin habe sich weder an der Organisation der Veranstaltung beteiligt noch hätten sich Vertreter der Klägerin auf dieser Veranstaltung zu Wort gemeldet. Es genüge nicht, dass die Veranstaltung in den Räumen des Studierendenhauses stattgefunden habe. Äußerungen Dritter in den Räumlichkeiten der Klägerin seien dieser nicht zuzurechnen.

Die am 12.07.2018 beschlossene Resolution „Der NSU war nicht zu dritt“ weise einen unmittelbaren Bezug zur Hochschule aus, da sie sich an Angehörige der Goethe-Universität richte und ein Vorgehen gegen faschistoide Strömungen an der Hochschule fordere.

Für eine Unterlassungsverfügung fehle es an der Nachhaltigkeit und uneingeschränkter Kundgabe nicht hochschulbezogener allgemeiner politischer Meinungen und Forderungen. Vereinzelt Aufgabenüberschreitungen, mögen sie auch rechtswidrig sein, genügen insoweit nicht. Da es sich bei der Unterlassungsverfügung um einen Dauer-Verwaltungsakt handle, komme es darauf an, ob zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Tatsachenverhandlung davon auszugehen sei, dass sich die Klägerin über die ihr zugewiesenen Aufgaben hinaus unzulässig allgemeinpolitisch betätigt. Dies sei hier zu verneinen, da sich die Beklagte allein auf Handlungen aus dem Jahr 2018 beziehe. Danach sei es zu keinerlei Beanstandungen dieser Art gekommen. Soweit die Klägerin durch einen Bescheid der Beklagten vom 18.01.2021 aufgefordert worden sei, eine Veröffentlichung in der AStA-Zeitung im Sommer 2020 zu entfernen, sei gegen diesen Bescheid Widerspruch eingelegt worden. Im Übrigen seien in der AStA-Zeitung veröffentlichte Beiträge keine eigenen Stellungnahmen der Klägerin, sondern Meinungsäußerungen von Studierenden bzw. studentischer Gruppen. Schließlich habe sich seit Erlass der Verfügung die personelle Zusammensetzung des AStA-Vorstands geändert. Bei einer vorbeugenden Unterlassungsklage würde das Rechtsschutzbedürfnis entfallen, wenn der AStA in seiner neuen Zusammensetzung ersichtlich kein allgemeines politisches Mandat für sich in Anspruch nehme. Dieser Rechtsgrundsatz müsse bei einer Unterlassungsverfügung entsprechend gelten (wegen der Einzelheiten vgl. Bl. 46-49, 61-63, 100 f., 137-139, 160-162, 165 f. der Gerichtsakte).

Die Klägerin beantragt, den Bescheid der Beklagten vom 12.07.2018 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 07.01.2019 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Die Beklagte vertritt die Ansicht, dass die rechtsaufsichtliche Verfügung zu Recht ergangen sei. Die beanstandeten Äußerungen und Maßnahmen der Klägerin würden keinen Hochschulbezug aufweisen. Die Klägerin beziehe eindeutig Stellung zu konkreten allgemeiner politischen Sachverhalten, obgleich sie sich am Neutralitätsgebot zu orientieren und politische Stellungnahmen zu vermeiden habe.

Das Teilen des Demonstrationsaufrufs auf der Facebook-Seite des AStA habe die Beklagte hinreichend missbilligt. Hierin sei eine konkrete Beanstandung zu sehen. Nur eine Beanstandung könne näher bezeichnet und konkret benannt werden, der Gegenstand einer Unterlassungsverfügung hingegen nicht, da die Unterlassungsanordnung in die Zukunft gerichtet sei und sich deshalb auf ein noch nicht feststehendes Verhalten beziehe. Die Beklagte habe

in ihrem Bescheid und im Widerspruchsbescheid hinreichend konkret dargelegt, welche Äußerungen und welches Verhalten sie bei der Klägerin beanstandet. Die Erforderlichkeit aufsichtsrechtlichen Einschreitens entfalle auch nicht durch das Löschen des Facebook-Beitrags. Die Beanstandung und die Unterlassungsanordnung seien Anknüpfungspunkt für zukünftige Ordnungsgeldfestsetzungen im Falle eines weiteren Fehlverhaltens. Nach der Rechtsprechung sei selbst bei einer einmaligen Äußerung oder Maßnahme eine Beanstandung und Unterlassungsanordnung rechtmäßig. Es genüge die Gefahr einer Wiederholung der Überschreitung des hochschulpolitischen Mandats. Diese Gefahr sei belegt durch die im Widerspruchsbescheid benannten vorausgegangenen Überschreitungen, der Uneinsichtigkeit der Klägerin sowie der weiter begangenen Verstöße. So habe die Klägerin in der Sitzung vom 24.06.2019 die Resolution „Anti-BDS“ (Boycott, Divestment and Sanctions, vgl. Bl. 184 f. der Gerichtsakte) beschlossen, mit der sich die Klägerin gegen die wirtschaftliche, kulturelle und politische Isolation Israels wendet. Mit der Resolution vom 10.07.2019 habe sich die Klägerin mit der „Fridays for Future“ - Bewegung solidarisiert und zu Streiks aufgerufen (vgl. Bl. 186 f. der Gerichtsakte). Am 29.10.2019 habe die Klägerin die Resolution „Unterstützung der Students for Future Vollversammlung im Rahmen der Klimastreikwoche durch das Studierendenparlament der Goethe-Universität Frankfurt“ (vgl. Bl. 80 f., 196 der Gerichtsakte) beschlossen. Und in der Sitzung vom 29.11.2019 habe die Klägerin schließlich die Resolution „Solidarität mit Rojava“ (vgl. Bl. 192 f. der Gerichtsakte) beschlossen, mit der sich die Klägerin gegen die türkisch-dschihadistische Invasion in Rojava ausspricht. Zudem hätten sich der Internetpräsenz des AStA auf Twitter und Facebook immer wieder allgemeinpolitische Forderungen entnehmen lassen.

Das Rechtsaufsichtsrecht nach § 80 S. 1 HHG umfasse auch das Recht auf Auskunft über einzelne Angelegenheiten der Studierendenschaft (wegen der Einzelheiten vgl. Bl. 50-53, 70-72, 118-120 der Gerichtsakte).

In der mündlichen Verhandlung hat das Gericht vier Artikel aus der AStA-Zeitung zum Gegenstand des Verfahrens gemacht. Bei der AStA-Zeitung handelt es sich um ein Printwerk, das viermal jährlich erscheint und von der Klägerin aufgelegt wird.

In der Sommerausgabe 2020 „Populismus, Diskurs(e) & Meinungsfreiheit“ ist auf Seite 5 f. der Artikel „Stop Talking – Argumente gegen die „Mitte“ und „Meinungsfreiheit““ erschienen. Der Artikel befasst sich mit der gesell-

schaftlichen, medialen und staatlichen Ausgrenzung, Anfeindung und Stigmatisierung linksextremer Gruppierungen. Zudem werden Parallelen sowie Unterschiede zum Umgang mit Anhängern des rechten Spektrums festgestellt. Ausgangspunkt sei nach Auffassung der/des Autoren die vermeintlich neutrale gesellschaftliche Mitte, die entscheide, was als tolerabel gelte. Auszugsweise heißt es in diesem Artikel:

„Die Ideologie der Mitte steht wie keine andere für die repressive Befriedigung einer Gesellschaft, die von fundamentalen Widersprüchen durchzogen ist. Sie stellt eine Kampfansage an jede linke Utopie dar.“ (S. 6, 1. Spalte, letzter Absatz) „Europa befindet sich auf dem Weg in finstere Zeiten. Als Linke liegt es an uns, den Widerstand gegen die Faschisierung zu organisieren und in grenzübergreifender Solidarität die Perspektive einer befreiten Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Deshalb werden wir nicht alles dulden, was sich derzeit im Rahmen der „freien“ Meinungsäußerung abspielt“ (S. 6, 3. Spalte, letzter Absatz a.E.)

Der Artikel enthält am Ende den Hinweis: „Text ursprünglich von NIKA (Nationalismus ist keine Alternative)“ (Bl. 213 f. der Gerichtsakte).

In derselben Ausgabe befindet sich auf Seite 15 f. der Artikel „Die Corona Krise und der Schlag gegen das „diffuse Ganze“ – Eine notwendig unvollständige Anleitung“. In diesem Artikel geht es um aktuelle Gesellschaftskritik, eine linkspolitische Strategiedebatte sowie um mögliche Handlungsperspektiven und Organisationsformen der Linken in der Coronakrise wie z.B. politische Nachbarschaftshilfe und alternative Demonstrationsformen. Als Grundlage der Überlegungen wird ein Schriftwerk der französischen Philosophen Foucault und Deleuze herangezogen. Auszugsweise heißt es in dem Artikel:

„Dabei wäre die aktive Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Verhältnissen so vielversprechend wie schon lange nicht mehr, besteht doch im besten Fall die Möglichkeit, die Vorherrschaft des Neoliberalismus zu durchbrechen und im schlechtesten Fall die Chance, ein autoritäres System, das aus dieser Krise entstehen könnte, zu verhindern.“ (S. 15, Spalte 1, 2. Absatz) „Die Möglichkeiten, mit denen wir alle uns gegen die Machtverhältnisse, gegen die Aufrechterhaltung, ja gegen die mögliche autoritäre Verewigung dieser Gesellschaftsordnung, die durch die Krise möglich wird, wehren können, sind jedoch weitaus bessere als sie Foucault und Deleuze zur Hand hatten. So sind die Möglichkeiten trotz des Ausnahmezustandes kleine Gruppen zu bilden und zu vernetzen (...) durch die Digitalisierung heute viel besser möglich als im

Jahre 1982. So könnte die ersehnte Explosion von Deleuze und Foucault heute wahr werden, jener Schlag gegen das Ganze, der nur aus dem Partikularen heraus gestartet werden kann: „An welchem einzelnen Punkte man auch rühren mag, immer ist man mit jenem diffusen Ganzen konfrontiert. Wenn man die kleinste Forderung erhebt, ist man gezwungen, das Ganze in die Luft sprengen zu wollen. Auf diese Weise verbindet sich jede revolutionäre Attacke und jede revolutionäre Abwehr mit dem Kampf der Arbeiter (Deleuze und Foucault, 100)“. (S. 16, 2. Spalte, letzter Absatz, 3. Spalte, 1. Absatz).

Am Ende des Artikels ist der Name „Florian Meier“ aufgeführt (Bl. 215 f. der Gerichtsakte).

In der Ausgabe befindet sich schließlich auf Seite 27-30 der Artikel „An die „besorgten Bürger“ - Eure Parolen sind verkehrt“. In diesem Artikel werden Aussagen aus der rechten Szene über Flüchtlinge und Ausländer dargestellt, wie beispielsweise „Die Ausländer nehmen uns unsere Wohnungen und unsere Arbeitsplätze weg und verderben die Löhne“ (S. 28, 1. Spalte), „Ich möchte, dass Deutschland Deutschland bleibt“ (S. 29. 2. Spalte) und „Wir sind das Volk“ (S. 30). Die politischen Meinungen werden hinterfragt und es wird dagegen argumentiert.

In der Einführung zum Artikel wird auf eine Fragestellung im „Call for Papers“ des AStA Bezug genommen. Am Ende des Artikels befindet sich eine Einladung zum Jour Fixe der Organisation „farbeROT“ (vgl. Bl. 217-220 der Gerichtsakte).

In der Sommerausgabe 2020 „Corona & Ausnahmezustand“ ist auf Seite 21 f. der Artikel „Konkrete Solidarität vor allem mit Geflüchteten – Asta und GEW fordern konkrete Maßnahmen statt Symbolpolitik“ erschienen. Zu Beginn des Artikels wird auf die Schwierigkeiten von Studierenden in der Pandemie verwiesen (Seite 22, Ziffer 1). Unter Ziffer 2 wird Kritik geübt an der „jahrzehntelangen, am Profit orientierten Gesundheitspolitik“. Der AStA will deshalb laut Artikel mit Nachdruck die Initiative der Beschäftigten für bessere Arbeitsbedingungen am Uniklinikum und die von ihnen gestartete Petition an die zuständigen hessischen Minister unterstützen (Seite 22, Ziffer 2). Unter Ziffer 3 des Artikels wird Kritik an dem Verbot von Demonstrationen und Versammlungen in Zeiten von Corona geübt. Es wird über eine Aktion von Aktivisten der Seebrücke am Frankfurter Mainufer berichtet, die eine Menschenkette gebildet hätten, um die Evakuierung von Geflüchteten aus den griechischen Lagern einzufordern. Es wird kritisiert, dass die Polizei diese Aktion unter Verweis auf das Infektionsschutzgesetz aufgelöst und dabei selbst gegen Hygienestandards verstoßen habe (Seite 22

Ziffer 3). Unter Ziffer 4 des Artikels übt der AStA Kritik an der derzeitigen Situation von wohnungslosen Menschen und Geflüchteten in Frankfurt und Griechenland. Das Grundrecht auf Asyl sei in Europa und Deutschland faktisch aufgehoben, was sich an den geschlossenen Grenzen und der politischen Forderung zeige, Seenotrettungsaktivitäten im Mittelmeer einzustellen. Es wird deshalb konkrete Solidarität durch entschlossenes Handeln gefordert (S. 22, Ziffer 4).

Dieser Artikel ist unterschrieben mit dem Vermerk „Gemeinsame Stellungnahme des AStA und der Betriebsgruppe der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft der Goethe Universität“ (vgl. Bl. 208 f. der Gerichtsakte).

In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte Ziffer 2 der Verfügung aufgehoben. Die Beteiligten haben den Rechtsstreit insoweit übereinstimmend für erledigt erklärt.

Die zwei in der mündlichen Verhandlung anwesenden Mitglieder des AStA wurden durch das Gericht informativ gehört. Auf das Sitzungsprotokoll wird verwiesen (vgl. Bl. 223-226 der Gerichtsakte). Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie den beigezogenen Verwaltungsvorgang Bezug genommen.

#### **Entscheidungsgründe:**

Das Verfahren wurde mit Beschluss vom 02.12.2020 der Berichterstatterin als Einzelrichterin übertragen, § 6 Abs. 1 VwGO (Bl. 83 der Gerichtsakte).

Soweit der Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt wurde, wird das Verfahren eingestellt.

Im Übrigen ist die Klage zulässig, aber nicht begründet. Die rechtsaufsichtliche Verfügung der Beklagten vom 12.07.2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 07.01.2019 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Klage ist zulässig. Die Klägerin ist als teilrechtsfähige Körperschaft beteiligtenfähig nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO. Sie ist nach § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig und wird durch den AStA als geschäftsführendes Organ nach außen vertreten, §§ 76 Abs. 1 Satz 2, 78 Abs. 1 Satz 4 Hessisches Hochschulgesetz (im Folgenden „HHG“) i.V.m. § 21 der Satzung der Studierendenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Die Beklagte ist ebenfalls nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig und nach § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig. Die Hochschule wird durch den Präsidenten vertreten, § 38 Abs. 1 Satz 1 HHG.

Die Klage ist unbegründet. Ziffer 1 und Ziffer 3 der Verfügung sind rechtmäßig.

A.

Ermächtigungsgrundlage für Ziffer 1 der Verfügung ist § 80 Satz 1 i.V.m. § 10 HHG. Danach übt die Präsidentin/ der Präsident die Rechtsaufsicht aus und kann bei rechtswidrigen Maßnahmen Beanstandungen aussprechen und Anordnungen treffen.

Aufgabe der Rechtsaufsicht ist die Durchsetzung des objektiven Rechts. Deshalb ist das Vorliegen eines rechtswidrigen Akts Voraussetzung für ein rechtsaufsichtliches Einschreiten. Ein solcher liegt vor, wenn die Studierendenschaft ihren gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich überschreitet. Die Aufgaben der Studierendenschaft sind in § 77 Abs. 2 HHG geregelt.

Nach § 77 Abs. 2 Nr. 2 HHG hat die Studierendenschaft u.a. die Aufgabe, die hochschulpolitischen Belange ihrer Mitglieder wahrzunehmen. Zudem hat sie die politische Bildung und das staatsbürgerliche Verantwortungsbewusstsein der Studierenden zu fördern, § 77 Abs. 2 Nr. 5 HHG. Nicht vom Hochschulmandat umfasst ist hingegen eine allgemeinpolitische Betätigung. Das Hochschulmandat umfasst nicht die Befugnis, auch in solchen Angelegenheiten politisch tätig zu werden, die nicht unmittelbar die Hochschule oder die Studierenden in ihrer Eigenschaft als Studenten betreffen, insbesondere politische Entscheidungen zu fassen, Forderungen zu erheben und andere Organisationen durch Mitarbeit, Geld- oder Sachzuwendungen zu unterstützen (ständige Rechtsprechung, vgl. nur VGH Kassel, Urteil v. 21.01.1991, Az.: 6 UE 3713/88, Rn. 29 m.w.N., juris; OVG Berlin, Beschluss v. 15.01.2004, Az.: 8 S 133/03, NVwZ-RR 2004, 348 (349) m.w.N.).

Die Abgrenzung zwischen erlaubter Aufgabenwahrnehmung nach § 77 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 5 HHG und der unzulässigen allgemeinpolitischen Betätigung kann mitunter schwierig sein. Der Wortlaut der Erlaubnisnorm ist weit gefasst. Nach dem Sinn und Zweck des § 77 Abs. 2 HHG darf die Studierendenschaft als Zwangsverband aber nur solche Aufgaben wahrnehmen, die ihren Wirkungskreis betreffen. Ein durch Gesetz erteilter Auftrag der Studierendenschaft, zu beliebigen Fragen der Politik Stellung zu nehmen, allgemeinpolitische Forderungen zu erheben und sonstige politische Aktivitäten ohne konkreten studien- oder hochschultypischen Inhalt zu entfalten, wäre wegen der grundrechtlich geschützten Freiheitssphäre ihrer Mitglieder nicht mit Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar. Die staatlich verfasste Studierendenschaft würde so ihre Wesenseigenschaft als Repräsentant verbandstypischer Interessen

verlieren (vgl. BVerwG, Urteil v. 13.12.1979, Az.: 7 C 58/78, Rn.21, juris). Deshalb sollen auch nach dem ausdrücklichen Willen des Landesgesetzgebers weder § 77 Abs. 2 Nr. 2 noch § 77 Abs. 2 Nr. 5 HHG ein allgemeinpolitisches Mandat geben (vgl. LT-Drs. 14/3531, 73; LT-Drs. 15/1076, 44; von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 77 Rn. 4 f.). Der weit gefasste Wortlaut erteilt deshalb schon wegen der in § 77 Abs. 2 Nr. 1 HHG vorgenommenen Begrenzung nicht die Befugnis zur Erörterung allgemein politischer Fragen. Die verbliebene, aber sehr allgemein gehaltene Kompetenz zur Wahrnehmung hochschulpolitischer Belange läuft deshalb letztlich weitgehend leer, da der Studierendenschaft mehr als die Kommunikation von studentischen Belangen nicht ermöglicht wird (vgl. von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, Einführung zu § 77 sowie § 77 Rn. 19).

I.

Ausgehend von diesen Grundsätzen sind mit einer Ausnahme die in der Verfügung vom 12.07.2018 und im Widerspruchsbescheid vom 07.01.2019 beanstandeten Äußerungen und Verhaltensweisen der Klägerin als Verstoß gegen das Hochschulmandat zu werten.

Sowohl durch das Werben für die Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ als auch das Teilen des Demonstrationsaufrufs auf der Facebook Seite des AstA verstieß die Klägerin gegen die ihr obliegende Pflicht, ausschließlich hochschulbezogene Belange der Studierenden wahrzunehmen. Auch die Organisation der Veranstaltung „Raven gegen Polizeiwillkür“ und die vom Studierendenparlament beschlossene Resolution „Der NSU war nicht zu dritt“ lassen den für die Wahrnehmung des Mandats einer Studierendenvertretung nötigen Hochschulbezug nicht erkennen.

Nach unbestrittenem Vortrag der Beklagten teilte die Klägerin der Beklagten im November 2017 mit, dass sie einen Diskurs gegenüber zunehmender polizeilicher und staatlicher Gewalt anfangen möchte und hierzu eine Reihe öffentlicher Veranstaltungen geplant sind. Im Zuge dessen wurde von der Klägerin der Demonstrationsaufruf für die Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ auf der Facebook-Seite geteilt und die Veranstaltung „Raven gegen Polizeiwillkür“ organisiert. Beiden Veranstaltungen ist gemein, dass Polizeiarbeit und polizeiliche Maßnahmen generell oder im Zusammenhang mit den Ausschreitungen am Rande des G-20 Gipfels im Juli 2017 in Hamburg kritisiert werden. Sie werden als willkürliches Handeln, Kriminalisierung linksradikalen Widerstands und als hartes Vorgehen gegen linke Strukturen bezeichnet. Die Veranstaltungen sind als For-



derung zu verstehen, ein Zeichen gegen polizeiliches Handeln zu setzen und sich mit dem linksradikalen Widerstand zu solidarisieren. Ein direkter Hochschulbezug ist hier erkennbar nicht gegeben. Soweit im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel Studierende verhaftet wurden und eine polizeiliche Durchsuchung im Studierendenhaus im April 2017 stattfand, handelt es sich um einzelne polizeiliche Maßnahmen, von denen lediglich einzelne Studierende betroffen waren. Der weit überwiegende Anteil der Studierenden war hiervon nicht berührt. Die Botschaft und die politischen Forderungen der Klägerin gehen auch weit über die Ereignisse im Zusammenhang mit den betroffenen Studierenden hinaus.

Die Klägerin muss sich den Facebook-Eintrag auch zurechnen lassen, wenngleich der Demonstrationsaufruf nicht direkt durch die Klägerin erfolgte, sondern lediglich als Fremdbeitrag geteilt wurde. Grundsätzlich kann zwar das Werben für fremde Veranstaltungen als Förderung der politischen Bildung und des staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstseins der Studierenden gesehen werden, § 77 Abs. 2 Nr. 5 HHG. Erforderlich ist aber, dass das Werben aus einer erkennbar neutralen Position heraus erfolgt. § 77 Abs. 2 Nr. 5 HHG verleiht nicht die Befugnis, eigene politische Forderungen zu formulieren und zu vertreten. Das Gesetz weist der Studierendenschaft insoweit eine dienende Rolle zu und verlangt von ihr äußerte Zurückhaltung und eine am Neutralitätsgebot orientierte Berücksichtigung verschiedener Sichtweisen (vgl. VGH Kassel, Beschluss v. 18.09.2007, Az.: 8 TG 2841/06, Rn. 18 m.w.N., juris; von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 77 Rn. 19)). Eine solche Zurückhaltung und Neutralität lässt das Verhalten der Klägerin hier vermissen. Die Klägerin hat den Demonstrationsaufruf nicht nur geteilt, sondern für die Demonstration mit einem eigenen Text aktiv beworben. Der Demonstrationsaufruf wurde ausdrücklich befürwortet und das Anliegen des Veranstalters durch vermeintlich eigene Polizeierfahrungen bekräftigt.

Auch die beschlossene Resolution „Der NSU war nicht zu Dritt“ ist als Überschreitung des zulässigen Hochschulmandats zu werten. Laut dem von der Beklagten im Widerspruchsbescheid angeführten Zitat setzt sich die Klägerin in dieser Resolution im Schwerpunkt mit den Schuldsprüchen in den NSU-Verfahren auseinander. Sie stellt die These auf, dass die Schuldsprüche nicht hinreichend seien und dass faschistoide Strömungen in der Gesellschaft und staatliche Verstrickungen im Zusammenhang mit den NSU-Morden nicht aufgedeckt würden und damit unbestraft blieben. Aus diesem Grund könnten sich faschistische Gruppierungen innerhalb der Gesellschaft

und in staatlichen Organen bestärkt sehen. Das erklärte Ziel sei ein aktives Gegenwirken. Deshalb fordert die Klägerin die Studierendenschaft sowie Angehörige der Universität dazu auf, aktiv gegen faschistoide Strömungen und Gedankengut an der Hochschule vorzugehen sowie mit antifaschistischem Engagement in die breite Gesellschaft hineinzuwirken.

Unabhängig von der Frage, welche Bedeutung die Gesellschaft dem Thema beimisst, behandelt die Resolution „Der NSU war nicht zu Dritt“ schwerpunktmäßig kein hochschulpolitisches Thema. Die Schuldsprüche im NSU-Verfahren haben keinen erkennbaren direkten Hochschulbezug. Weder die Hochschule noch Angehörige der Hochschule noch sonstige Hochschulangelegenheiten waren in besonderer hochschulspezifischer Weise betroffen. In der Resolution werden vielmehr allgemeinpolitische Forderungen aufgestellt, die sich auf die breite Gesellschaft und einen unbegrenzten Wirkungskreis übertragen lassen. Es ist damit ein Vorgang von allgemeiner politischer Bedeutung. Werden aber Universität und Studierende wie jeder andere Bürger auch tangiert, liegt der geforderte Hochschulbezug nach der insoweit einhelligen Rechtsprechung nicht vor (vgl. von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 77 Rn. 15.1).

Für den nötigen Hochschulbezug ist es auch nicht ausreichend, Studierende und Angehörige der Hochschule anzusprechen und als Wirkungskreis die Hochschule zu benennen, während der Grund für die Ansprache im Kern rein allgemeinpolitischer Art ist. Ansonsten könnte jedes beliebige allgemeinpolitische Thema einen Hochschulbezug erhalten, ohne dass es um die Belange der Studierenden oder der Hochschule geht.

Auch die „Brückenschlagstheorie“ des Bundesverwaltungsgerichts führt hier zu keiner abweichenden Einschätzung. Nach dieser Theorie ist der Studierendenschaft bei der Behandlung hochschulpolitischer Themen auch ein „Brückenschlag“ zu allgemeinpolitischen Fragestellungen erlaubt. Voraussetzung ist aber gerade, dass dabei der Zusammenhang zu studien- und hochschulpolitischen Belangen deutlich erkennbar bleibt (vgl. BVerwG, Urteil v. 12.05.1999, Az.: 6 C 10/98, Rn. 21, juris). Wenn und soweit hochschulpolitische Belange im Schwerpunkt betroffen sind, können die weiteren gesellschaftlichen Zusammenhänge mit in den Blick genommen werden. Nicht zulässig ist es hingegen, vordergründig allgemeinpolitischen Themen zu behandeln und lediglich durch die Ansprache der Hochschule, der Studierenden und die Aufstellung eines entsprechenden Forderungskataloges einen Hochschulbezug zu konstruieren. Voraussetzung ist stets,

dass spezifische Belange von Studierenden objektiv erkennbar berührt sind. Dies ist bei der Resolution „Der NSU war nicht zu Dritt“ nicht der Fall.

Auch die Veranstaltung „Politics meets Culture“ weist keinen erkennbaren Hochschulbezug auf. Allerdings hat die Klägerin durch die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten im Studierendenhaus nicht das Hochschulmandat überschritten. Verantwortlich für die Veranstaltung ist ein Verband der Studierenden aus Kurdistan. Die Vorbereitung, Durchführung und die Inhalte der Veranstaltung können der Klägerin nicht zugerechnet werden, da die Klägerin sich hieran nicht beteiligte. Es wurde nicht vorgelesen und es ist nicht erkennbar, dass die Klägerin die Veranstaltung bewarb, mit eigenen Beiträgen unterstützte oder sich in anderer Form aktiv an ihr beteiligte. Die Rolle der Klägerin beschränkte sich vielmehr auf ein passives Verhalten, indem Räumlichkeiten sowie Sicherheitspersonal zur Verfügung gestellt wurden. Die Beklagte hat auch nicht dargelegt, dass die Klägerin bei der Vermietung der Räumlichkeiten des Studierendenhauses Angehörige bestimmter politischer Strömungen einseitig bevorzugt und hierdurch gegen ihr Neutralitätsgebot verstoßen hat. Nach dem unwidersprochenen Vortrag der Klägerin finden im Studierendenhaus eine Vielzahl von Veranstaltungen statt, die unterschiedliche politische Ausrichtungen haben.

II.

Die angefochtene Verfügung ist auch im Übrigen rechtlich nicht zu beanstanden. Die Untersagung künftiger allgemeinpolitischer Äußerungen enthält zum einen eine Beanstandung im Sinne des § 10 Abs. 1 HHG und zum anderen eine Anordnung gemäß § 10 Abs. 2 HHG. Der Verfügung in Gestalt des Widerspruchsbescheides ist ausdrücklich zu entnehmen, welche Äußerungen und welches Verhalten von der Beklagten missbilligt werden, so dass darin eine Beanstandung zu sehen ist. In der Untersagung liegt zugleich die Anordnung, dieses missbilligte Verhalten künftig zu unterlassen. Eine Unterlassensanordnung ist dem Wortlaut des § 10 Abs. 2 HHG zwar nicht ausdrücklich zu entnehmen, aber dennoch Gegenstand zulässiger Anordnungen (vgl. von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 80 Rn. 12).

III.

Ziffer 1 der Verfügung genügt ferner dem Bestimmtheitsgrundsatz. Die generelle Aufforderung, „künftig allgemeinpolitische Äußerungen zu unterlassen, soweit es sich nicht um Äußerungen im Rahmen des § 77 HHG handelt, insbesondere jegliche Äußerungen, die als Aufruf zu Gewalt gegen Personen und Sachen verstanden werden

können“ ist hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz. In Übereinstimmung mit der hierzu ergangenen Rechtsprechung geht das Gericht davon aus, dass die verwendeten Rechtsbegriffe der Auslegung mit den üblichen Methoden soweit zugänglich sind, dass der Verbotsumfang hinreichend klar erkennbar ist. Die Beklagte hat durch die wiederholten Ermahnungen auch zureichende Hinweise gegeben, die den Inhalt der Untersagung konkretisieren. Die Klägerin kann deshalb ohne weiteres erkennen, welche Äußerungen zu unterlassen sind.

Zweifel am Bestehen des Verletzungstatbestandes berühren im Übrigen nur die Vollstreckung und gehen dort zu Lasten des Vollstreckungsgläubigers. Die weite Formulierung ist angesichts der Vielgestaltigkeit möglicher nicht hochschulbezogener Äußerungen und Aktivitäten insbesondere auch dann unvermeidbar, wenn das strittige Verhalten der Studierendenschaft schon in der Vergangenheit entsprechend weit gefächert war (vgl. VGH Kassel, Beschluss v. 18.09.2007, Az.: 8 TG 2841/06, juris). Ein solches nicht eingrenzbare Verhalten der Klägerin ist hier gegeben. Das Gericht hat vielfältige und politisch breit angelegte Verstöße gegen das allgemeinpolitische Mandat feststellen können. Die Klägerin hat sich in der Vergangenheit mit diversen politischen Themen befasst und ist hierbei unterschiedlich tätig geworden. Es ist daher nicht ersichtlich, wie die Beklagte ihre Verfügung unter Berücksichtigung der bisherigen Mandatsüberschreitungen konkreter fassen könnte. Weder eine Beschränkung auf bestimmte politische Themen noch Kommunikationsmedien oder Veranstaltungen könnten der breit angelegten allgemeinpolitischen Betätigung gerecht werden. Ist eine konkretere und gleichwohl umfassende Umschreibung dessen, was als Begehungstatbestand sachlich-rechtlich möglich und deshalb bei entsprechender Begehungsgefahr richterlich zu untersagen ist, nicht denkbar, so darf die Durchsetzung des Rechts nicht daran scheitern, dass es in der Praxis auch hin und wieder Schwierigkeiten machen kann, erlaubtes und verbotenes Verhalten zu unterscheiden. Im Ergebnis lässt der Gegensatz von „hochschulbezogen“ und „allgemeinpolitisch“ hinreichend deutlich erkennen, welches Verhalten von der Studierendenschaft gefordert wird, um Verstöße mit Sanktionen zu verhindern (vgl. BVerwG, Urteil v. 13.12.1079, Az.: 7 C 58/78, Rn. 26, juris; im Ergebnis übereinstimmend auch BVerfG, Kammerbeschluss v. 19.02.1992, Az.: 2 BvR 321/89, juris; OVG Berlin, Beschluss v. 15.01.2004, Az.: 8 S 133/03, NVwZ-RR 2004, 384 ff., 384).

Soweit der Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung darauf hinwies, dass die Rechtsprechung eine generelle Untersagung allgemeinpolitischer Äußerungen und Aktivitäten bislang nur in Fällen für hinreichend bestimmt hielt, in denen Studierende Unterlassungsansprüche gegen die Studierendenschaft gerichtlich durchgesetzt haben, begründet dies keine Zweifel an der Bestimmtheit der vorliegenden Verfügung. Es kann hinsichtlich der Bestimmtheit keinen Unterschied machen, ob eine generelle Untersagung durch ein Gericht tenoriert wird oder eine Behörde per Verwaltungsakt die Untersagung verfügt. Strengere Vorgaben an die Bestimmtheit einer rechtsaufsichtlichen Verfügung sind weder vorgeschrieben noch unter einem sonstigen rechtlichen Gesichtspunkt zu rechtfertigen.

IV.

Voraussetzung für eine generelle Unterlassungsaufforderung ist aber nach der ständigen Rechtsprechung eine im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bestehende Wiederholungsgefahr. Diese kann aus vielfältigen, mehrfachen, wiederholten und nachhaltigen Rechtsverstößen in der Vergangenheit oder etwa auch aus öffentlichen Erklärungen hergeleitet werden, ein allgemeinpolitisches Mandat immer wieder wahrnehmen zu wollen (vgl. VGH Kassel, Beschluss v. 18.09.2007, Az.: 8 TG 2841/06, juris; VGH Kassel, Urteil v. 21.02.1991, Az.: 6 UE 3562/88, juris; OVG Berlin, Beschluss v. 15.01.2004, Az.: 8 S 133.03, NVwZ-RR 2004, 348 ff.; VG Osnabrück, Urteil v. 21.07.2015, Az.: 1 A 4/15, juris).

Eine derartige Wiederholungsgefahr ist vorliegend festzustellen. Das Gericht hat bei der Frage, ob eine konkrete Wahrscheinlichkeit künftiger Aufgabenüberschreitungen besteht, sämtliche Indizien für und gegen die Wahrscheinlichkeit berücksichtigt und auf dieser Grundlage eine Prognoseentscheidung getroffen. Gegen eine Wiederholungsgefahr spricht, wenn die Klägerin die Kritik an der Überschreitung des Hochschulmandats konstruktiv aufgenommen hat, sich davon distanziert und geeignete Vorkehrungen zur Vermeidung erneuter Verstöße getroffen hat. Als Indizien für das Drohen eines erneuten Kompetenzverstößes kommen mehrfache oder häufige Missachtungen der Kompetenzgrenzen in Betracht, der Mangel an Einsicht in vergangene Aufgabenüberschreitungen und die Weigerung, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Überschreitungen zu treffen (so auch BVerwG im Falle von Kompetenzüberschreitungen des Dachverbands einer IHK, Urteil v. 14.10.2020, Az.: 8 C 23/19, Rn. 32, juris).

1.

Die Klägerin hat bis zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vielfältig, mehrfach, wiederholt und nachhaltig gegen das Hochschulmandat verstoßen. Die von der Klägerin getätigten Äußerungen, Erklärungen und Forderungen zu den Themen Fridays for Future, Protestbewegung in Hongkong, rechte Parolen, Corona-Krise und Asylpolitik sind nicht vom hochschulpolitischen Mandat gedeckt. Die Klägerin verkennt, dass diese allgemeinpolitischen Themen nicht etwa deshalb zulässig sind, weil teilweise im weitesten Sinne Studierende betroffen sind und hochschulpolitische Forderungen aufgestellt werden. Maßgeblich ist vielmehr, ob bei den einzelnen Aktivitäten, Äußerungen und Forderungen der notwendige Hochschulbezug deutlich erkennbar bleibt, woran es hier jeweils fehlt.

Die von der Klägerin beschlossenen Resolutionen „Solidarität mit Fridays for Future“ und „Solidarität mit den Protestierenden in Hongkong“ behandeln im Schwerpunkt keine spezifischen Hochschulbelange und Studierende sind nicht spezifisch in ihrer Eigenschaft als Studenten betroffen. Die Resolutionen „Anti-BDS“ und „Unterstützung der Students for Future Vollversammlung im Rahmen der Klimastreikwoche durch das Studierendenparlament der Goethe-Universität Frankfurt“ können hingegen noch vom Hochschulmandat als gedeckt angesehen werden.

Die Fridays for Future-Bewegung setzt sich mit Fragen der Klimakrise, Klimagerechtigkeit und der Klimapolitik im Allgemeinen auseinander. Die Klägerin hat beschlossen, sich den Protesten anzuschließen und einen Generalstreik zu unterstützen. Konkret wurde beschlossen:

„Die Studierendenschaft der Goethe-Universität Frankfurt solidarisiert sich mit den Protesten der „Fridays for Future“-Bewegung und dem kapitalismuskritischen Moment, der diesem innewohnt und ruft ihre Mitglieder auf, sich den Streiks anzuschließen.“

In der Begründung wird ausgeführt, dass sich die Bewegung nicht nur dem „fossilen Kapitalismus entgegenstellt und dem auf diesem basierenden Energiegewinn“, sondern dass der Kampf um eine sinnvollere Klimapolitik zunehmend mit sozialen und gesellschaftlichen Fragen gekoppelt ist. Strömungen und Entwicklungen der Bewegung, die sich (...) abseits vom reinen Umweltschutz orientieren, seien notwendig und sollten durch eine Solidarisierung bestärkt werden (vgl. Bl. 186 f. der Gerichtsakte).

Weder die hinter der „Fridays for Future“-Bewegung stehende Klimapolitik, noch die weitergehenden sozialen und gesellschaftlichen Fragen der von der Klägerin so bezeichneten „Politisierungswelle“ haben einen deutlich erkennbaren Hochschulbezug. Die Fridays for Future-Bewegung ist vielmehr ein gesamtgesellschaftliches Thema. Dadurch

sind auch Studierende betroffen. Allgemeinpolitische Forderungen sind aber nicht nur solche, die keinerlei hochschulpolitische, wirtschaftliche oder soziale Belange von Studierenden berühren können. Vielmehr gehören auch Erklärungen dazu, die zwar Studierende betreffen können, aber nach Inhalt und Reichweite nicht nur die speziellen studentischen, sondern allgemeine Belange betreffen wie beispielsweise die Ausländer- und Energiepolitik. Die mögliche Betroffenheit auch von Studierenden durch eine bestimmte Thematik reicht als solche nicht aus, um in der Abgabe allgemein politischer Erklärungen und Meinungsäußerungen die Wahrnehmung spezifischer Belange der Studierenden sehen zu können (vgl. VGH Kassel, Beschluss v. 25.07.2002, Az.: 8 TG 228/02, juris, VGH Kassel, Beschluss v. 28.07.1998, Az.: 8 TM 2553/98, Rn. 7, juris).

Anders verhält es sich mit der „Students for Future“ Bewegung, die speziell Schüler und Studierende anspricht und sich für eine ökologische Klimapolitik im Schul- und Hochschulbereich einsetzt. Ein ausreichender Hochschulbezug kann hier angenommen werden. Die Resolution „Unterstützung der Students for Future Vollversammlung im Rahmen der Klimastreikwoche durch das Studierendenparlament der Goethe-Universität Frankfurt“ (vgl. Bl. 80 f., 196 der Gerichtsakte) kann deshalb noch vom Hochschulmandat gedeckt angesehen werden.

Mit der Resolution „Solidarität mit den Protestierenden in Hongkong“ (Bl. 188 f. der Gerichtsakte) hat die Klägerin hingegen ihr Hochschulmandat überschritten. Die in der Resolution aufgestellten Forderungen sind im Schwerpunkt allgemeinpolitisch. So fordert die Klägerin, dass die Proteste in Hongkong als demokratisch legitimierte Demonstrationen anerkannt werden, die Protestierenden Straffreiheit erhalten und freigelassen werden, dass gegen die Polizeigewalt eingeschritten wird sowie ein allgemeines Wahlrecht in allen staatlichen Institutionen einschließlich Hochschule umgesetzt wird. Ferner wird ein klares Statement der Bundesregierung und ein Überdenken weiterer Kooperationen mit China gefordert, eine Aufkündigung des Freihandelsabkommens mit China sowie ein Stopp jeglicher militärischer Ausbildung von chinesischen Soldaten. Zwar sind in der Resolution auch Forderungen enthalten, die im Ansatz Hochschulbelange betreffen, wie z.B. eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Protesten in Hongkong in Lehre und Forschung, die Auflösung von Kooperationen mit Universitäten in China, die sich nicht von dem gewaltvollen Vorgehen der chinesischen Behörden in Hongkong distanzieren sowie die „Zusicherung wissenschaftlichen Asyls“ für alle von staatlicher Repression Betroffenen durch das Präsidium

der Hochschule und der Bundesregierung. Diese Forderungen treten aber derart in den Hintergrund zu den allgemeinpolitischen Aussagen, dass die Resolution in ihrer Gesamtheit nicht mit dem Hochschulmandat vereinbar ist. Es genügt im Übrigen auch nicht, dass eine allgemeinpolitische Erklärung in den Rahmen eines Forderungskataloges gestellt wird, dessen sonstige Bestandteile sich ihrerseits in den Grenzen des hochschulpolitischen Mandats halten mögen. Eine solche rein äußerliche Kombination unmittelbar hochschulbezogener mit allgemeinpolitischen Erklärungen und Forderungen vermittelt für diese nicht den erforderlichen Bezug zu spezifisch und unmittelbar hochschulpolitischen Inhalten. Der Umgehung des Verbots allgemeinpolitischer Betätigung wäre sonst Tür und Tor geöffnet (vgl. OVG Berlin, Beschluss v. 15.01.2004, Az.: 8 S 133/03, NVwZ-RR 2004, 348 (351)).

Auch die „Brückenschlagstheorie“ des Bundesverwaltungsgerichts führt hier zu keiner abweichenden Einschätzung. Hochschulpolitische Belange sind bei der Resolution „Solidarität mit den Protestierenden in Hongkong“ nicht deutlich erkennbar im Schwerpunkt betroffen. Die Klägerin hat mit der Resolution vordergründig allgemeinpolitische Themen behandelt.

Das Gericht hat bei dieser Bewertung die Drucksache 2019/039 berücksichtigt (vgl. Bl. 189 der Gerichtsakte), die ausweislich des auf der Internetseite der Klägerin einsehbaren Protokolls zur siebten Sitzung des Studierendenparlaments zu dem Resolutionsbeschluss geführt hat ([https://asta-frankfurt.de/sites/default/files/dateien/\[user\]/stupa\\_protokoll\\_november2019.pdf](https://asta-frankfurt.de/sites/default/files/dateien/[user]/stupa_protokoll_november2019.pdf)). Soweit von der Klägerin ein weiterer Resolutionsantrag in das gerichtliche Verfahren eingeführt wurde (vgl. Bl. 190 f. der Gerichtsakte), der Hochschulbelange in den Vordergrund stellt und die vorgezeichneten allgemeinpolitische Forderungen nur unvollständig wiedergibt, geht das Gericht davon aus, dass es sich hierbei um ein Entwurfspapier oder ein nachträglich überarbeitetes Dokument handelt. Jedenfalls war dieser Antrag nicht Gegenstand des beanstandeten Resolutionsbeschlusses und deshalb im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen.

Soweit die Klägerin ferner die Resolution „Anti-BDS“ beschlossen hat (vgl. Bl. 184 f. der Gerichtsakte), bewegt sie sich hiermit an der Grenze des rechtlich Zulässigen. Im Ergebnis dürfte diese Resolution aber noch vom Hochschulmandat gedeckt sein. Zunächst behandelt die Resolution allgemeinpolitische Belange, soweit es um die Existenzberechtigung Israels sowie die Bekämpfung von Antisemitismus geht, das Recht auf Verteidigung Israels, eine faire Behandlung durch die Weltgemeinschaft sowie die

Kritik an der transnationalen Kampagne „BDS“ (Boycott, Divestment and Sanctions). Auch die Aussage der Klägerin, dass sie sich gegen alle Feinde Israels stellt, unabhängig davon, welchem politischen Spektrum sie entstammen, weist keinen Hochschulbezug auf. Allerdings werden diese allgemeinpolitischen Themen nicht isoliert behandelt, sondern stehen im Zusammenhang mit konkreten Forderungen an die Hochschule und Lehre. So nimmt die Klägerin den Antisemitismus zum Anlass, eine Kooperation und einen akademischen Austausch zwischen Israel und Deutschland und die Einrichtung von weiteren Lehrstühlen zum Thema Antisemitismusforschung zu fordern. Auch das Verlangen nach einer Verankerung dieses Themas in Studienordnungen der Politik- und Sozialwissenschaften sowie in Lehramtsstudiengängen sind zurückzuführen auf das eingangs in der Resolution bezeichnete Antisemitismus-Problem. Wie bereits ausgeführt, ist der Studierendenschaft bei der Behandlung hochschulpolitischer Themen ein „Brückenschlag“ zu allgemeinpolitischen Fragestellungen erlaubt, wenn und soweit ein Zusammenhang zu studien- und hochschulpolitischen Belangen deutlich erkennbar bleibt. Die weiteren gesellschaftlichen Zusammenhänge dürfen mit in den Blick genommen werden, wenn der notwendige Hochschul- und Studienbezug gewahrt wird (vgl. BVerwG, Urteil v. 12.05.1999, Az.: 6 C 10/98, Rn. 21, juris). So kann hier angenommen werden, dass die aufgezeigten Forderungen der Klägerin noch hochschulpolitische Belange betreffen, wenngleich der in diesem Zusammenhang missverständliche Titel der Resolution „Anti-BDS“ vordergründig den Anschein eines allgemeinpolitischen Themas erweckt.

Die Klägerin hat schließlich durch Beiträge in AStA-Zeitungen gegen das Hochschulmandat verstoßen. Zwar ist der Klägerin zur Wahrnehmung hochschulpolitischer Belange ihrer Mitglieder und zur Förderung der politischen Bildung und des staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstseins der Studierenden nach § 77 Abs. 2 Nr. 2, 5 HHG gestattet, ein periodisch erscheinendes Druckwerk herauszugeben (vgl. von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 77 Rn. 15.2; VGH Kassel, Urteil v. 21.02.1991, Az.: 6 UE 3562/88, Rn. 32, juris). Nicht zulässig ist es aber, eigene politische Forderungen aufzustellen oder gesellschaftliche Fragen zu erörtern. Aus diesem Grund hat die Klägerin darauf zu achten, Fremdbeiträge auch als solche zu kennzeichnen. Anderenfalls werden die Inhalte der Zeitung der Klägerin zugerechnet. Ein deutlicher Hinweis auf eine fremde Urheberschaft ist beispielsweise die Nennung des vollständigen Namens des Autors (so VGH Kassel, Urteil v. 21.02.1991, Az.: 6 UE 3562/88,

Rn. 31, juris). Möglich sind aber auch andere Hinweise, die einem Leser hinreichend deutlich vor Augen führen, dass die Klägerin den Artikel nur verbreitet und sich nicht die in ihm getroffenen Aussagen zu eigen macht. Ein unbefangener Leser muss erkennen, dass es sich um einen Fremdbeitrag handelt. Soweit im Impressum der AStA-Zeitung darauf hingewiesen wird, dass die Inhalte der Artikel nicht zwangsläufig die Meinung der Mitglieder des AStA oder der Redaktion widerspiegeln, genügt dies für sich genommen noch nicht als ausreichender Distanzierungsvermerk (vgl. von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 77 Rn. 15.2; VGH Kassel, Urteil v. 21.02.1991, Az.: 6 UE 3562/88, Rn. 31, juris).

Die Artikel „Stop Talking – Argumente gegen die „Mitte“ und Meinungsfreiheit“, „Die Corona Krise und der Schlag gegen das „diffuse Ganze“, „An die „besorgten Bürger“ – Eure Parolen sind verkehrt“ sowie „Konkrete Solidarität vor allem mit Geflüchteten – AStA und GEW fordern konkrete Maßnahmen statt Symbolpolitik“ behandeln allgemeinpolitische Themen, die den notwendigen Hochschulbezug vermissen lassen. Zwar werden in dem Artikel „Konkrete Solidarität vor allem mit Geflüchteten – AStA und GEW fordern konkrete Maßnahmen statt Symbolpolitik“ zunächst auch Hochschulbelange wie die Schwierigkeiten von Studierenden aufgrund der Pandemie erörtert. Diese treten aber angesichts der weiteren Ausführungen zur Gesundheitspolitik, zur Versammlungsfreiheit und zur Asylpolitik völlig in den Hintergrund.

Mit Ausnahme des Artikels „Die Corona Krise und der Schlag gegen das „diffuse Ganze““ muss sich die Klägerin die Inhalte der veröffentlichten Artikel auch als eigene Erklärungen und Äußerungen zurechnen lassen.

Soweit die Klägerin vorträgt, der Artikel „An die „besorgten Bürger“ – Eure Parolen sind verkehrt“ stamme nicht von ihr, ist dies nicht hinreichend deutlich für einen unbefangenen Leser erkennbar. Ein Autor des Artikels wird nicht genannt. Es ist auch nicht aus sonstigen Umständen erkennbar, dass es sich bei dem Artikel um einen Fremdbeitrag handelt, den sich die Klägerin nicht zurechnen lassen möchte. Weder die Bezugnahme auf den „Call for papers“ zu Beginn des Artikels noch die auf der letzten Seite abgedruckte Einladung zu einem Jour Fixe der Gruppe „farbeROT“ genügen entgegen der klägerischen Auffassung als hinreichende Hinweise auf einen Fremdbeitrag. Die Einladung zum Jour Fixe der „farbeROT“ steht in keinem erkennbaren Zusammenhang zum Artikel und kann deshalb auch keinen Hinweis auf den Urheber liefern. Das „Call for papers“ genügt ebenfalls nicht als Hinweis auf einen Fremdbeitrag. Bei dem „Call for papers“



handelt es sich um einen Aufruf an die Leserschaft, eigene Beiträge zur Veröffentlichung in der AStA-Zeitung zu einem bestimmten Thema beizusteuern. Die Klägerin bestimmt ein Leitthema, mit dem sich die folgende Zeitungsausgabe im Schwerpunkt beschäftigt. Es ist allerdings nicht so, dass die Klägerin zu dem Leitthema keine eigenen Beiträge verfasst und ausschließlich Fremdautoren zu Wort kommen lässt. So hat die Klägerin beispielsweise in der Zeitungsausgabe „Corona & Ausnahmezustand“ den ausdrücklich als Stellungnahme des AStA gekennzeichneten Artikel „Konkrete Solidarität vor allem mit Geflüchteten – AStA und GEW fordern konkrete Maßnahmen statt Symbolpolitik“ veröffentlicht. Ein derart deutliches Bekenntnis zum Inhalt findet sich nicht bei dem Artikel „An die „besorgten Bürger“ – Eure Parolen sind verkehrt“, ist aber auch keine Voraussetzung für die Zurechnung. Entscheidend ist vielmehr, dass eine Bezugnahme auf ein „Call for papers“ nicht als Distanzierungsvermerk genügt. Wenn der Artikel von einem Fremdautor stammt, ist er auch als solcher zu kennzeichnen. Dies ist hier unterblieben, während bei anderen Beiträgen Fremdautoren namentlich benannt werden (so z.B. bei dem Artikel „Die Corona Krise und der Schlag gegen das „diffuse Ganze““, bei dem Florian Meier als Autor genannt ist). Ein unbefangener Leser kann dem Artikel nicht entnehmen, ob sich die Redaktion der Zeitung selbst zu dem Leitthema geäußert hat oder ob es sich um einen Fremdbeitrag handelt. Dies hat zur Folge, dass sich die Klägerin den Artikel zurechnen lassen muss.

Offensichtlich der Klägerin zuzurechnen ist der Artikel „Konkrete Solidarität vor allem mit Geflüchteten – AStA und GEW fordern konkrete Maßnahmen statt Symbolpolitik“, der als gemeinsame Stellungnahme des AStA und der Betriebsgruppe der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft der Goethe Universität gekennzeichnet wurde. Solange ein unbefangener Leser nicht unterscheiden kann, welche konkreten Erklärungen und Inhalte stammen und welche nicht, ist davon auszugehen, dass sich die Klägerin den gesamten Inhalt des Artikels zurechnen lassen möchte.

Auch der Artikel „Stop Talking – Argumente gegen die „Mitte“ und „Meinungsfreiheit““ ist der Klägerin zuzurechnen. Hier findet sich lediglich der Hinweis, dass der Artikel ursprünglich von NIKA veröffentlicht wurde. Dies genügt nach Ansicht des Gerichts aber nicht, um den Artikel als Fremdbeitrag zu kennzeichnen. Die Tatsache, dass ein Artikel zunächst von einer Gruppe NIKA veröffentlicht wurde, sagt nichts über den Urheber des Artikels aus. Ein

Fremdautor wird nicht genannt und es finden sich auch keine sonstigen Distanzierungsvermerke.

Als Fremdbeitrag hinreichend gekennzeichnet kann der Artikel „Die Corona Krise und der Schlag gegen das „diffuse Ganze““ angesehen werden, bei dem Florian Meier als Autor aufgeführt wird. Das Gericht folgt insoweit der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, dass die Nennung eines Namens als Distanzierungsvermerk genügt, wenngleich auf diese Weise beispielsweise durch fiktive Namensnennungen die Umgehung des Verbots allgemeinpolitischer Betätigung erleichtert wird.

Wegen dieser Umgehungsgefahr ist es aber umso wichtiger, dass die Beiträge der Zeitung ein pluralistisches Meinungsbild liefern und nicht einseitig politisch ausgerichtet sind. § 77 Abs. 2 Nr. 5 HHG verleiht der Klägerin nicht die Befugnis, eigene politische Forderungen zu fördern. So wie bei Informationsangeboten und bei der Organisation von Veranstaltungen eine einseitige Bevorzugung bestimmter politischer Strömungen strikt zu vermeiden ist, hat die Klägerin auch bei der Veröffentlichung von Fremdbeiträgen in der AStA-Zeitung darauf zu achten, dass sie eine neutrale Rolle einnimmt und unterschiedlichen Standpunkten gleichberechtigten Zugang ermöglicht. Wenn die Redaktion ein allgemeinpolitisches Leitthema zum Gegenstand einer Zeitungsausgabe macht und einen entsprechenden „Call for papers“ ausgibt, ist sie bei der anschließenden Auswahl der zu veröffentlichten Fremdbeiträge umso mehr gehalten, ihrer Neutralitätspflicht folgend unterschiedliche Standpunkte gleichberechtigt zuzulassen und auf ein ausgewogenes Meinungsspektrum zu achten. Der Klägerin ist es verwehrt, die Beiträge im Wege einer Vorzensur zu bewerten und die Veröffentlichung von einer bevorzugten politischen Ausrichtung abhängig zu machen. Fremdbeiträge zu allgemeinpolitischen Themen sind daher auch nur dann zulässig, wenn sich die Vielfalt der politischen Meinungsbildung in Artikeln mit unterschiedlichen politischen Standpunkten widerspiegelt.

Hieran fehlt es vorliegend, wenn man die zum Gegenstand des Verfahrens gemachten Zeitungsartikel betrachtet. Die Veröffentlichung der vorgenannten Artikel verstößt deshalb gegen das Verbot allgemeinpolitischer Betätigung, ohne dass es entscheidungsrelevant auf die Frage ankommt, ob Fremdbeiträge ausreichend als solche gekennzeichnet oder der Klägerin zuzurechnen sind. Sämtlichen Artikeln ist eine einseitige linkspolitische Ausrichtung gemein. Sämtliche Artikel thematisieren politischen Protest und Widerstand gegen staatliches Handeln eingekleidet in eindeutige politische Forderungen. Es wird Kritik

geübt an der Klassengesellschaft, an einer autoritären Gesellschaftsordnung sowie am bestehenden System, häufig auch als „Kapitalismuskritik“ bezeichnet. Diese einseitige Berichterstattung verstößt erkennbar gegen das politische Neutralitätsgebot, an das sich die Klägerin bei ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufgabenwahrnehmung zur politischen Bildung und des staatsbürgerlichen Verantwortungsbewusstseins der Studierenden zu halten hat.

Aufgrund der bereits aufgezeigten vielfältigen, mehrfachen und nachhaltigen Rechtsverstöße musste sich das Gericht nicht weiter damit auseinandersetzen, ob die Klägerin außerdem mit der „Resolution gegen die türkisch-dschihadistische Invasion in Rojava“ (vgl. Bl. 192 f. der Gerichtsakte) gegen das zulässige Hochschulmandat verstoßen hat, wie die Beklagte behauptet. Für diese Annahme sprechen zunächst berechnete Anhaltspunkte, die bei einer genauen Betrachtung aber auch in Zweifel gezogen werden könnten.

2.

Neben den wiederholten Verstößen gegen das Hochschulmandat spricht für eine vorliegende Wiederholungsfahr, dass die Klägerin im Nachgang zu den Rechtsverstößen einen Mangel an Einsicht gezeigt und keine geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Mandatsüberschreitungen getroffen hat. Zwar hat die Klägerin eingeräumt, dass das Teilen und Bewerben des Aufrufs zur Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ keine zulässige Aufgabenwahrnehmung war. Allerdings bezweifelt das Gericht, dass dieses Zugeständnis auf einer echten Überzeugung und dem Willen beruht, die Grenzen des Hochschulmandats künftig zu beachten. Trotz gegenteiliger Bekundungen ihres Bevollmächtigten war der Facebook Eintrag noch am 19.11.2018 und damit Monate nach der Ermahnung und streitgegenständlichen Unterlassungsverfügung auf der Facebook Seite der Klägerin abrufbar (vgl. Bl. 47 der Behördenakte). Zudem ist die Klägerin trotz wiederholt ausgesprochenen Ermahnungen und Hinweisen auf weitere Kompetenzüberschreitungen fortwährend und breit angelegt allgemeinpolitisch tätig.

Ohne dass es hierauf noch entscheidungsrelevant ankäme, hat die Klägerin schließlich zuletzt am 15.02.2021 öffentlich bekundet, dass sie sich künftig weiter zu allgemeinpolitischen Themen äußern möchte (vgl. AStA-Pressemitteilung v. 15.02.2021, die im Nachgang zur mündlichen Verhandlung veröffentlicht wurde, Bl. 221 f. der Gerichtsakte).

Die Klägerin verkennt die Bedeutung und Reichweite des von ihr in der Pressemitteilung zitierten zulässigen „Brü-

ckenschlags“ zu allgemeinpolitischen Themen. Voraussetzung ist nämlich stets, dass das Thema im Schwerpunkt Hochschulbelange betrifft, damit der „Brückenschlag“ zu allgemeinpolitischen Äußerungen möglich ist. Die Klägerin verkehrt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ins Gegenteil, soweit sie im Schwerpunkt allgemeinpolitische Themen erörtert und durch die beiläufige Benennung von Hochschulinteressen einen Brückenschlag zur rechtmäßigen Wahrnehmung eines Hochschulmandats versucht.

Anknüpfend an die fehlende Einsichtsfähigkeit hat die Klägerin auch keine ernsthaften Schritte zur Vermeidung künftiger Rechtsverstöße eingeleitet. Die technischen Vorkehrungen zur Beschränkung der Zugriffsrechte im Social Media-Bereich kann lediglich verhindern, dass hierzu nicht Befugte im Namen der Klägerin Inhalte verbreiten. Die bewusste und gewollte Verbreitung allgemeinpolitischer Inhalte durch die Klägerin selbst wird hierdurch aber nicht beeinflusst.

Zweifel an der begründeten Wiederholungsfahr ergeben sich auch nicht aus dem Umstand, dass sich der Vorstand des AStA inzwischen personell anders zusammensetzt, wie die Klägerin meint. Zunächst ist die Neubesetzung nur teilweise zutreffend. Frau Kyra Beninga ist nach Auskunft der in der mündlichen Verhandlung anwesenden AStA Mitglieder bereits seit dem 01.07.2018 im Vorstand des AStA. Damit geschah schon der Facebook Beitrag zur Demonstration „United we stand – unsere Solidarität gegen ihre Repressionen“ in ihrer Amtszeit. Und auch Herr Nils Zunkley soll etwa seit dem Jahr 2019 im Vorstand des AStA sein, so dass diverse Verstöße gegen das allgemeinpolitische Mandat während seiner Amtszeit passierten. Lediglich Melissa Dutz soll erst seit dem 01.07.2020 dem Vorstand des AStA angehören. Die bis in die jüngste Vergangenheit reichenden Rechtsverstöße und allgemeinpolitischen Äußerungen zeigen jedoch, dass die personelle Zusammensetzung des AStA seit Erlass der streitgegenständlichen Verfügung keinen entscheidenden Einfluss auf die Beachtung des Hochschulmandats hat. Eine veränderte Ausrichtung der Äußerungspraxis ist mithin auch künftig nicht zu erwarten, weshalb das Gericht prognostisch von weiteren Mandatsüberschreitungen ausgeht.

V.

Schließlich kann das Gericht in der Verfügung der Beklagten auch keine Ermessenfehler erkennen. Insbesondere ist Ziffer 1 der Verfügung verhältnismäßig. Die Untersagung allgemeinpolitischer Äußerungen ist geeignet, um weitere Rechtsverstöße zu verhindern. Der Beklagten steht kein milderer Mittel zur Verfügung, um die Klägerin zu einem

rechtstreuen Verhalten anzuhalten. Die ehemalige Präsidentin sprach wiederholt mündliche wie auch schriftliche Ermahnungen gegenüber der Klägerin aus und hat sie zu rechtkonformen Verhalten angehalten. Die Klägerin hat hierbei keine Einsicht gezeigt, sondern bis zuletzt allgemeinpolitische Äußerungen getätigt. Die Untersagungsverfügung greift auch nicht übermäßig in das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin ein und ist damit angemessen. B.

Ziffer 3 der Verfügung ist ebenfalls rechtmäßig. Ermächtigungsgrundlage für die Androhung des Ordnungsgeldes ist § 80 Satz 2, 3 HHG i.V.m. § 76 des Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes. Danach kann die Studierendenschaft zu der von ihr geforderten Handlung oder Unterlassung durch Ordnungsgeld angehalten werden, wenn sie einer Anordnung nicht nachkommt. Das Ordnungsgeld muss vor der Festsetzung schriftlich in bestimmter Höhe angedroht werden.

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Bei dem Ordnungsgeld handelt es sich um ein Zwangsgeld im Sinne des Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (vgl. von Coelln/Thürmer, Hochschulrecht Hessen, 2020, § 80 Rn. 17). Der gesetzliche Rahmen für die Festsetzung des Ordnungsgeldes ergibt sich deshalb aus § 76 des Hessischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes. Die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von € 4.000,00 für den Fall einer Zuwiderhandlung hält sich in dem zulässigen Rahmen und ist auch verhältnismäßig.

Die Klage war daher abzuweisen.

## Sie können es nicht lassen: Verfasste Studierendenschaften und das allgemeinpolitische Mandat

Anmerkung zu VG Mainz, Urt. v. 22.09.2021 – 3 K 585/20.MZ und VG Frankfurt am Main, Urt. v. 11.02.2021 – 4 K 461/19.F

Dass verfasste Studierendenschaften und deren Organe (AStA, StuRa o.ä.) kein allgemeinpolitisches Mandat besitzen, ist spätestens seit der Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1979 weitgehend entschieden – in der Wahrnehmung eines solchen allgemeinpolitischen Mandats ist zumindest ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG zu erken-

nen.<sup>1</sup> Verfasste Studierendenschaften sind zumeist Teilkörperschaften des öffentlichen Rechts, denen Studierende nach ihrer Immatrikulation angehören, weshalb sie den Charakter einer Zwangsgemeinschaft haben.<sup>2</sup> Schon deshalb dürfen sie nur solche Aufgaben wahrnehmen, die ihren Wirkungskreis, respektive den Wirkungskreis der Mutterkörperschaft, betreffen; dies ist mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 GG und zwangsgemeinschaftlichen Charakter auch nicht durch ein einschlägiges Gesetz anders zu regeln und erst recht nicht durch die Satzungen der Hochschulen oder der Studierendenschaften selbst.<sup>3</sup> Vielmehr fließt aus dem Status als Teilkörperschaft der Umstand, dass was nicht Aufgabe der Hochschule ist, auch nicht Aufgabe der Studierendenschaft sein kann.<sup>4</sup> Hinzu kommt ein weiterer Umstand: Verfasste Studierendenschaften sind als Teil des Staates auch zur parteipolitischen Neutralität, zur Wahrung der Chancengleichheit politischer Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) verpflichtet. Das müssen verfasste Studierendenschaften nicht zuletzt bei Veranstaltungen in Wahlkampfzeiten beachten, hier liegt ein nicht unerhebliches Beschwerdepotential der politischen Parteien, die bei solchen Veranstaltungen ausgegrenzt werden.<sup>5</sup>

Mittlerweile ist eine Masse an Entscheidungen ergangen, die immer wieder verfasste Studierendenschaften mit Blick auf die Begrenzung ihres Mandats ermahnen.<sup>6</sup> Dennoch schenken die Organe der Studierendenschaften diesen in der alltäglichen Praxis regelmäßig keine Beachtung oder handeln ganz bewusst und nachhaltig<sup>7</sup> entgegen den Vorgaben. Dieser Umstand wird durch die Entscheidungen aus Frankfurt am Main und Mainz unterstrichen. Einerseits müssen verfasste Studierendenschaften die Neutralität auch im Rahmen ihrer Mittelverwendung,

<sup>1</sup> BVerwGE 59, 231 (239).

<sup>2</sup> Christian von Coelln, Hdb. HochschulR, 3. Aufl. 2017, Kap. 7, Rn. 10; Marco Penz, DÖV 2016, 906 f.

<sup>3</sup> Dazu auch VerFGH NRW, Urt. v. 25.01.2000 – VerFGH 2/98=NvWZ-RR 2000, 594.

<sup>4</sup> Werner Thieme, Dt. HochschulR, 3. Aufl., Hamburg 2004, Rn. 201, 941, 970; Lukas C. Gundling, ZLVR 2018, 40.

<sup>5</sup> Lukas C. Gundling, Die Neutralitätspflicht an Hochschulen, 2. Aufl., Erfurt 2020; Gundling, ZLVR 2018, 39 ff.

<sup>6</sup> Bspw. auch VGH Kassel, Beschl. v. 18.09.2007 – 8 TG 2841/06=NvWZ-RR 2008, 467; OVG Berlin, Beschl. v. 15.01.2004 – 8 S 133.03= NVwZ-RR 2004, 348; VGH Kassel, Beschl. v. 25.07.2002 – 8 TG 228/02=WissR 2003, 75; VGH Kassel, Beschl. v. 28.07.1998 – 8 TM 2553/98=NvWZ 1999, 212; VGH Kassel, Urt. v. 21.02.1991 – 6 UE 2498/90=NvWZ-RR 1991, 636; OVG NRW, Urt. v. 30.08.1985 – 15 A 2809/83= OVG MülLü 38, 157.

<sup>7</sup> Als Grenze formuliert in VG Osnabrück, Urt. v. 21.07.2015 – 1 A 4/15, Rn. 144, 221 ff. (juris). Siehe auch VGH Kassel, Beschl. v. 25.07.2002 – 8 TG 228/02=WissR 2003, 75 ff.

entsprechend auch bei der Förderung studentischer Gruppen wahren, denn sie entscheiden dabei auch über die Mitgliedsbeiträge ihrer Zwangsmitglieder. Der durch die Mittelvergabe geförderte „[...] Kommunikationsprozess innerhalb der Studierendenschaft unterliegt [...] bestimmten Funktionsbedingungen, nämlich Regeln, die ein Mindestmaß an Fairness und an Gleichheit der Chancen gewährleisten. Ergreift der AStA Partei, sind dabei grundsätzlich Pluralität und Chancengleichheit zu wahren.“<sup>8</sup> Treten Verstöße regelmäßig auf und äußert das Organ der Studierendenschaft, dass es auch weiter vorhat, ein allgemeinpolitisches Mandat wahrzunehmen, wie im Frankfurter Fall,<sup>9</sup> musste die Universitätsleitung aufsichtsrechtliche Schritte einleiten. Beide Entscheidungen sind mit Blick auf funktionierende Studierendenschaften zu begrüßen und reihen sich in die reiche Rechtsprechung zu die-

ser Thematik ein. Sie zeigen einerseits den Studierendenschaften und ihren Organen, aber gerade auch den mit der Aufsicht betrauten Hochschulleitungen Handlungslinien auf.

Nur eines sollten die Hochschulleitungen im Blick behalten. Die Organe der Studierendenschaften und ihrer Untergliederungen sind aufgrund der regelmäßig begrenzten Studiendauer einer nicht unerheblichen genuinen Fluktuation unterworfen, weshalb anhaltende Verstöße nicht aus einem Puzzle von einzelnen kleineren oder weiter auseinanderliegenden Verstößen konstruiert werden darf, um mit der Härte aufsichtsrechtlicher Instrumente durchzugreifen, vielmehr muss eine klare, anhaltende Linie erkennbar sein.

LEONHARD GANSER, München

---

<sup>8</sup> VG Mainz, Urt. v. 22.09.2021 – 3 K 585/20.MZ, ZLVR 2022, S. 30.

<sup>9</sup> VG Frankfurt am Main, Urt. v. 11.02.2021 – 4 K 461/19.F, ZLVR 2022, S. 42.

## Impressum

Herausgeber und Verantwortliche für die Ausgabe:

**Erfurter Gesellschaft für deutsches Landesrecht GbR**

**Postfach 80 07 06**

**99033 Erfurt**

Homepage: [zlv.de](http://zlv.de)

Email: [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de)

Verantwortliche Herausgeber: Hannes Berger, Lukas C. Gundling.

Die Zeitschrift erscheint quartalsweise im Selbstverlag und ist im Sinne einer freien Wissenschaft kostenlos und jederzeit online zugänglich.

Eine Printversion der Zeitschrift für Landesverfassungsrecht und Landesverwaltungsrecht ist gegen Spende bestellbar.

Spende je Einzelheft: 10,--€

Spende je Jahrgang: 38,50€

Bestellungen sind unter [www.zlv.de](http://www.zlv.de) oder postalisch möglich.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck nur mit Erlaubnis der Herausgeber.

Autor\_innen senden Manuskripte unter [redaktion@zlv.de](mailto:redaktion@zlv.de) ein. Manuskripte müssen den Anforderungen der Autorenhinweise entsprechen.