

ANTRAG AUF NORMENKONTROLLE

gemäß Art. 132 der Verfassung des Landes Hessen (HV)
i.V.m. §§ 39, 40 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG)

durch die Fraktionen der

Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD)
im Hessischen Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,
vertreten durch ihren Vorsitzenden Günter Rudolph, MdL,

sowie der

Freien Demokraten (FDP)
im Hessischen Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,
vertreten durch Ihren Vorsitzenden René Rock, MdL.

Verfahrensbevollmächtigter:

Univ.-Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley),
c/o Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre,
Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln.

Namens und in Vollmacht der Antragstellerinnen beantrage ich die Feststellung, dass

§§ 101 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2 und 4-5, 109 Satz 2, 110 Abs. 2, 111 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und 3 und 112 des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) sowie §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über die Sicherheit und Ordnung (HSOG) und § 38 Abs. 3 des Hessischen Besoldungsgesetzes (HBesG)

mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 und Art. 10 HV im Widerspruch stehen und nichtig sind.

Zur Begründung verweise ich auf die nachstehenden Ausführungen, denen folgendes Inhaltsverzeichnis vorangestellt ist.

Inhaltsverzeichnis

A.	Sachverhalt.....	4
I.	Leitbild der Zusammenlegung von Aus- und Fortbildungsstätten.....	4
1.	Ehemalige Aus- und Fortbildungsstätten: HfPV, HPA und ZFH	4
2.	Neue Aus- und Fortbildungsstätte: HöMS	8
II.	Genese des HöMSG	11
1.	Koalitionsverträge vom 23.12.2013 und 23.12.2018.....	11
2.	Gesetzentwurf vom 10.05.2021	11
3.	Beschlussfassung vom 30.09.2021	13
III.	Tatsächliche Entwicklungen seit dem 01.01.2022	15
B.	Rechtliche Würdigung	16
I.	Zulässigkeit.....	16
II.	Begründetheit	16
1.	Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV)	16
a)	Normative Grundlagen	16
aa)	Verhältnis von Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen und Wissenschaftsfreiheit	17
bb)	Verfassung des Landes Hessen als Prüfungsmaßstab	17
b)	Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen.....	19
aa)	Sachlicher Schutzbereich	19
bb)	Persönlicher Schutzbereich	22
c)	Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen	23
aa)	Zusammensetzung der Statusgruppe der Professoren für die Wahl ihrer Vertretung in den Gremien (§ 104 Abs. 2 HHG)	23
bb)	Bestellung und Abberufung von Leitungspersonen	26
(1)	Präsident (§ 107 Abs. 2 und 4 HHG)	27
(2)	Kanzler (§ 109 Satz 2 HHG)	29
cc)	Hochschulorganisatorisches Gesamtgefüge.....	31
(1)	Präsidium als Kollegialorgan (§ 106 HHG).....	31
(2)	Kuratorium als Kollegialgremium (§ 110 Abs. 2 HHG).....	33
dd)	Aufsichtsrechtliche Aspekte.....	35
(1)	Aufsichtsrechtliches Leitbild (§ 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG).....	36
(2)	Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben (§ 107 Abs. 5 HHG).....	40
ee)	Satzungsvorbehalt in Bezug auf Mitbestimmungsrechte der Studierenden (§ 112 HHG).....	42
2.	Wissenschaftsfreiheit (Art. 10 HV).....	43

a)	Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit.....	44
b)	Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit	46
aa)	Genehmigungsvorbehalt für Berufsordnung (§ 111 Abs. 2 und 3 HHG)	46
bb)	Zuständigkeit für Leistungsbezüge von Professoren (§ 90a HHG, § 38 Abs. 3 HBesG)	47
cc)	Beamtenrechtliche Probezeit für Professoren der HöMS (§ 111 Abs. 1 Satz 3 HHG).....	48
III.	Fazit.....	51

A. Sachverhalt

I. Leitbild der Zusammenlegung von Aus- und Fortbildungsstätten

Am 01.01.2022 ist das Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit vom 30.09.2021 (HöMSG) in Kraft getreten. Für die Polizei- und Verwaltungsausbildung im Land Hessen bedeutet dieses Gesetz eine rechtliche Neuordnung, die im Kern aus der Zusammenlegung von drei Aus- und Fortbildungsstätten besteht. Die ehemals als Polizeibehörde bestehende *Polizeiakademie Hessen* (HPA), das bisherige Referat *Zentrale Fortbildung Hessen* (ZFH) im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) sowie die *Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung* (HfPV) sind in der *Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit* (HöMS) aufgegangen.

GVBl. 2021, S. 622; berichtigt durch GVBl. 2021, S. 675; abweichend sind Art. 1 und 4 Nr. 2 HöMSG gemäß Art. 10 Satz 2 HöMSG bereits am Tag nach der Verkündung – dem 12.10.2021 – in Kraft getreten.

1. Ehemalige Aus- und Fortbildungsstätten: HfPV, HPA und ZFH

a) HfPV

Bis zum 31.12.2021 war die HfPV – neben der Hessischen Hochschule für Finanzen und Rechtspflege in Rotenburg a. d. Fulda (HHFR) – eine von zwei nicht-rechtsfähigen Anstalten des Landes Hessen mit Zuständigkeit für die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten der Laufbahnen des gehobenen Dienstes des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Die HfPV bildete bis zum 31.12.2021 Anwärterinnen und Anwärter des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes, Aufstiegsbeamtinnen und -beamte für diese Laufbahn sowie Beamtinnen und Beamte für den gehobenen Polizeivollzugsdienst aus.

Siehe § 1 Abs. 1 und 3 VerwFHG i.d.F. vom 28.09.2015.

Durch anwendungsbezogene Lehre vermittelte die HfPV den Studierenden bis zum 31.12.2021 die wissenschaftlichen Kenntnisse und Methoden sowie die berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Erfüllung der Aufgaben in ihrer Laufbahn erforderlich sind.

Siehe § 2 Abs. 1 Satz 1 VerwFHG i.d.F. vom 28.09.2015.

Dazu zählte zum Beispiel die Schießausbildung der Studierenden: Unter Ausbildungsleitung der HfPV sollten die Studierenden „unter Beachtung der einschlägigen Dienstvorschriften praktische Kenntnisse über Waffen, Gerät und das Schießen erlangen“ und „die dienstlich zugelassenen Schusswaffen sicher und schnell handhaben, treffsicher schießen sowie auftretende Störungen erkennen und folgerichtig handeln können“. Ferner bot die HfPV physische Grundlagentrainings in eigener Verantwortung an. Im Studiengang Bachelor of Arts Schutzpolizei sollten die Studierenden etwa „das Wesen und die praktische Anwendung des Freikampfes verstehen“ und „Maßnahmen zur Rettung von Menschen aus Gewässern erlernen, anwenden und über die Mindestanforderungen der DLRF hinaus polizeispezifische Sonderformen der Wasserrettung und deren Gefahren kennen lernen und bewältigen können“. Neben der Schießausbildung war auch das Teilmodul Kraftfahrausbildung an der HfPV angesiedelt. In diesem Teilmodul sollten die Studierenden des zweiten Fachsemesters die Fähigkeit erlangen, die Betriebs- und Verkehrssicherheit verschiedener Kraftfahrzeuge der Polizei zu überprüfen und diese in polizeispezifischen Situationen zu führen. In den Lehreinheiten wurde taktisches Fahrtraining sowie polizeibezogenes Fahr- und Sicherheitstraining erteilt.

Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Schutzpolizei“ der HfPV vom 20.09.2016, S. 26 f., S. 30 f., S. 36; Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Kriminalpolizei“ der HfPV vom 20.09.2016, S. 24.

Mit Blick auf die akademische Ausbildung ist exemplarisch das Modul S 1.2 Polizei in Staat und Gesellschaft zu nennen. Zentrale Inhalte dieses Moduls waren die Verfassung und der Rechtsstaat sowie das Beamtenverhältnis (vgl. Art. 33 Abs. 5 GG) und die Beamtenpflichten. Im Einzelnen wurden polizeirelevante Einzelgrundrechte sowie Staatsstrukturprinzipien (zum Beispiel das Rechtsstaatsprinzip) gelehrt. Ferner wurden soziologische, historische und politische Aspekte des Polizeiberufs vermittelt. Zu den Kompetenzzielen dieses Moduls zählte die Fähigkeit, das politische System Hessens zu kennen und die Werte zu reflektieren, die als Orientierung für polizeiliches Handeln in Betracht kommen.

Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Schutzpolizei“ der HfPV vom 20.09.2016, S. 14 ff.

In der Gesamtschau war die akademische und praktische Ausbildung, insbesondere der Anwärterinnen und Anwärter für den Polizeivollzugsdienst, bis zum Ablauf des Jahres 2021 nahezu vollständig an der HfPV angesiedelt.

b) HPA

Anders als die HfPV (als nicht-rechtsfähige Anstalt des Landes Hessen) war die HPA eine Polizeibehörde, die in erster Linie als polizeiliche Aus- und Fortbildungsstätte des Landes Hessen fungierte. Zu den verschiedenen Abteilungen der HPA zählten die Verwaltung, die Fortbildung, der Zentrale Polizeipsychologische Dienst sowie die Nachwuchssicherung.

Siehe § 91 Abs. 2 Nr. 2 lit. e und § 95 Abs. 2 HSOG i.d.F. vom 14.01.2005; Binnenstruktur der HPA im Überblick, <https://www.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/med/95f/95fcd99f-fb89-f336-2d61-611142c388eb,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

In den Aufgabenbereich der HPA fielen konkret etwa die spezialisierende Ausbildung nach der beruflichen Grundqualifikation, die Weiterbildung der Bediensteten der hessischen Polizei sowie die Durchführung von fachwissenschaftlichen Untersuchungen mit grundsätzlicher Bedeutung. Als polizeiliche Aus- und Fortbildungsstätte des Landes Hessen bot die HPA ein Spektrum von mehr als 400 verschiedenen Lehrgängen, Seminaren und Arbeitstagen an. Insgesamt wurden bis 1100 Veranstaltungen pro Jahr durchgeführt.

Die Inhalte des Programms richteten sich maßgeblich nach den Bedürfnissen und Wünschen der polizeilichen Praxis. Übergeordnetes Ziel der Fortbildungsangebote der HPA war die Verbesserung und Erweiterung der Handlungskompetenz des Einzelnen im täglichen Dienst: Hinsichtlich der Handlungskompetenz des Einzelnen war zwischen fachlichen, sozialen und methodischen Kompetenzen zu unterscheiden: Zu den fachlichen Kompetenzen zählte etwa das sichere Beherrschen der Eingriffs- und Zwangsbefugnisse sowie aktuelles Faktenwissen über gesetzliche Vorschriften. Der Erwerb sozialer Kompetenzen zielte darauf ab, Beziehungen zu Bürgerinnen und Bürgern sowie im innerdienstlichen Bereich konstruktiv zu gestalten. Unter methodischen Kompetenzen war vor allem die Fähigkeit zu verstehen, im Einzelfall situationsgerecht und zielgruppenorientiert zu handeln und ein der Sachlage angemessenes Verhalten auszuwählen.

Porträt der Polizeiakademie Hessen, <https://beratungsnetzwerk-hessen.de/infos-presse/portraet-des-monats/polizeiakademie-hessen/> (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022); Internetseite der HPA, https://hpa.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/nav/171/1712482a-f8cf-771e-6a9d-61209321f5af&sel_uCon=87660e9b-d00c-3771-f1ff-d806d88dbfdc&uTem=bff71055-bb1d-50f1-2860-72700266cb59.htm (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

Zu den konkreten Aufgaben des Zentralen Polizeipsychologischen Dienstes zählte die psychologische Einsatz- und Ermittlungsunterstützung sowie die psychosoziale Unterstützung von Polizeibediensteten. Ferner konzipierte der Zentrale Polizeipsychologische Dienst Verhaltenstrainings und zeichnete für Gesundheitsförderung, Arbeitsschutz und Dienstsport verantwortlich. Insgesamt bot der Zentrale Polizeipsychologische Dienst Service- und Beratungsleistungen im Hinblick auf die unterschiedlichsten Fragestellungen an.

Internetseite des Zentralen Polizeipsychologischen Dienstes,
https://hpa.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/nav/4e9/4e96c76b-ea21-8718-a523-e07a8a33af0a&sel_uCon=1b170b60-d9b3-89f3-362d-61611142c388&uTem=bff71055-bb1d-50f1-2860-72700266cb59.htm
(zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

Unter dem Gesichtspunkt der Nachwuchssicherung war die HPA ferner verantwortlich für die zentrale Bewerberinformation und -auswahl von Nachwuchskräften für die hessische Polizei. Die HPA fungierte als Einstellungsbehörde der Kommissaranwärterinnen und -anwärter und wirkte für den Zeitraum ihrer Ausbildung (an der HfPV) als Dienstherrin i.S.v. § 2 Hessisches Beamtengesetz (HBG), § 2 Beamtenstatusgesetz. Im Moment ihrer Ernennung zu Beamtinnen und Beamten (auf Widerruf) entstand also ein öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis zwischen den Kommissaranwärterinnen und -anwärtern und der HPA. Zum Beispiel war aufgrund dieses Dienst- und Treueverhältnisses ohne Zustimmung der Kommissaranwärterinnen und -anwärter grundsätzlich keine Abordnung zu einer anderen Einrichtung als der HPA möglich. Für beamten- und statusrechtliche Fragen der Studierenden existierte an der HPA das sogenannte Studierendenmanagement als Anlaufstelle.

Porträt der Polizeiakademie Hessen, <https://beratungsnetzwerk-hessen.de/infos-presse/portraet-des-monats/polizeiakademie-hessen/>
(zuletzt aufgerufen am 17.02.2022); siehe § 9 und § 25 Abs. 3 HGB.

War die HfPV in erster Linie eine Stätte der erstmaligen Polizeiausbildung, handelte es sich bei der HPA um eine Einrichtung, die neben der Personalverantwortlichkeit für die Auszubildenden vor allem in der Fort- und Weiterbildung der Polizei tätig war.

c) ZFH

Die ZFH wiederum war – wie die HPA – auf dem Gebiet der Fort- und Weiterbildung aktiv; ihre Angebote richteten sich jedoch nicht ausschließlich an die Polizei, sondern an alle Landesbediensteten. Die ZFH konzipierte und organisierte insbesondere die Führungsbildung. Für die fachübergreifende Fortbildung aller anderen Beschäftigten

wirkte die ZFH – unter Einbindung des Hessischen Verwaltungsschulverbands sowie ressortübergreifender landeseigener Fortbildungseinrichtungen – auf ein bedarfsorientiertes Angebot hin. Maßgebliche Richtschnur für dieses Angebot waren die im Fortbildungskonzept 2018 für die Hessische Landesverwaltung festgelegten Standards. Für Fortbildungsangebote externer Einrichtungen übernahm die ZFH ferner die Aufgaben als Akkreditierungsstelle.

Fortbildungskonzept 2018 für die Hessische Landesverwaltung, Erlass vom 25.08.2017 (StAnz. 37/2017, S. 876); berichtigt durch Fortbildungskonzept 2018 für die Hessische Landesverwaltung, Erlass vom 15.09.2017 (StAnz. 40/2017, S. 951).

d) Rechtsquellen

Die Bestimmungen über die HfPV fanden sich im Hessischen Verwaltungsfachhochschulgesetz (VerwFHG), die normativen Grundlagen der HPA im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG). Die Aufgaben der ZFH waren unter anderem durch einen Erlass des HMdIS festgeschrieben. Insofern bestand bis zum 31.12.2021 – normativ und organisatorisch – insbesondere eine klare Trennung zwischen den hochschulischen (HfPV) und polizeilichen (HPA) Aufgaben der Aus- und Fortbildungsstätten von Polizei und Verwaltung im Land Hessen.

Fortbildungskonzept 2018 für die Hessische Landesverwaltung, Erlass vom 25.08.2017 (StAnz. 37/2017, S. 876); berichtigt durch Fortbildungskonzept 2018 für die Hessische Landesverwaltung, Erlass vom 15.09.2017 (StAnz. 40/2017, S. 951).

2. Neue Aus- und Fortbildungsstätte: HöMS

Bei der neu gegründeten HöMS handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts als Hochschule i.S.d. Hessischen Hochschulgesetzes und zugleich – bei Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben – um eine Polizeibehörde i.S.d. HSOG. Zum einen ist die HöMS in den beiden Fachbereichen Polizei und Verwaltung an den vier Standorten Gießen, Kassel, Mühlheim und Wiesbaden zuständig für die Aus- und Fortbildung des Nachwuchses des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes und des gehobenen Polizeivollzugsdienstes sowie der zugelassenen Tarifbeschäftigten des Landes, der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Zum anderen übernimmt die HöMS als Auftragsangelegenheit die Fortbildung der Beschäftigten der hessischen Landesverwaltung.

Siehe § 4 Abs. 5 Satz 5 HHG; §§ 91 Abs. 2 Nr. 2; 95 Abs. 2 HSOG; Selbstbeschreibung auf der Internetseite der HfPV, <https://www.hfpv.de/> (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022); § 4 Abs. 5 Satz 1 HHG; § 101 Abs. 2 HHG.

Zu den polizeilichen Aufgaben der HöMS nach dem HSOG zählen wiederum folgende: die Aus- und Fortbildung aller Polizeibediensteten des Landes, das Nachwuchsmanagement und die Einstellung von Polizeianwärterinnen und -anwärtern, die Beratung und Unterstützung der Polizeibehörden, die Leistung polizeipsychologischer Dienste, die Mitwirkung bei der Fortentwicklung polizeilicher Führungs- und Einsatzmittel sowie die Verantwortlichkeit für die Koordinierung und Durchführung internationaler polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.

Mit Ausnahme der beruflichen Grundqualifizierung des gehobenen Dienstes (siehe § 95 Abs. 2 Nr. 1 HSOG); siehe § 95 Abs. 2 Nr. 2-6 HSOG.

Die HöMS soll den Studierenden durch anwendungsbezogene Lehre und Forschung wissenschaftliche Kenntnisse und Methoden sowie berufspraktische Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln, die zur Erfüllung der Aufgaben in ihrer Laufbahn erforderlich sind. Sie hat die Aufgabe, die Studierenden zu wissenschaftlicher Arbeitsweise und zu verantwortlichem Handeln in einem demokratischen Rechtsstaat zu befähigen.

Siehe § 4 Abs. 5 Satz 2 und 3 HHG.

Laut Gesetzgebung wird die HöMS im Wege einer echten Organleihe in die Behördenstruktur der Landespolizei eingegliedert. Die ehemalige HPA wurde aus der Polizeiorganisation des Landes Hessen ausgegliedert und in die HöMS integriert, welche insoweit unmittelbar als Polizeibehörde in Anspruch genommen wird und dadurch staatliche Auftragsangelegenheiten wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund sind die gesetzlichen Bestimmungen über die HöMS zwar zu einem großen Teil in das HHG aufgenommen worden, weichen aufgrund ihres obig dargestellten hybriden Charakters aber im Einzelnen von zahlreichen Grundregelungen des HHG ab. Den weitaus kleineren Teil der Bestimmungen über die HöMS hat der Gesetzgeber in anderen Gesetzen als dem HHG verortet – einzelne Vorschriften finden sich zum Beispiel im HSOG oder dem Hessischen Besoldungsgesetz (HBesG).

Siehe die Auflistung der Vorschriften, deren Geltung für die HöMS ausgeschlossen ist in § 90a HHG (a.F. vom 30.09.2021).

Die Absichten, die der hessische Gesetzgeber mit der Neuordnung der Polizei- und Verwaltungsbildung durch das HöMSG verfolgt hat, sind der Gesetzgebung vom 10.05.2021 zu entnehmen:

„Das Ziel der Zusammenführung von HfPV, HPA und ZFH in der neuen Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS) ist [...] die Bündelung der Bildungseinrichtungen zur Stärkung der Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltungen in einem zunehmend konkurrierenden Nachfragemarkt für Arbeitskräfte sowie die Nutzung von Synergien durch die Zusammenführung der in Studium, Fortbildung und Weiterbildung einsetzbaren Lehrkräfte für alle Bildungsaufgaben, der Verwaltungen und aller Organisationseinrichtungen.

Es wird eine Hochschule aus einem ‚Guss‘, d.h. Aus-, Fort- und Weiterbildung ‚aus einer Hand‘ an den dezentralen Standorten mit modernen Liegenschaften geschaffen. Die Verwaltungs- und Servicebereiche der drei Organisationen werden zusammengeführt. Das Lehrpersonal kann auch übergreifend eingesetzt werden, so dass ein Synergieeffekt zwischen Aus- und Fortbildung erreicht wird.

Mit dem Zusammenschluss der drei Organisationen wird das Wissenschaftssystem in Hessen gestärkt und die Verzahnung von Wissenschaft und Praxis als Alleinstellungsmerkmal in Hessen geschaffen und so die Zukunftsfähigkeit der Organisation gesichert. [...]

Mit der Einbeziehung der neuen Hochschule in das Hessische Hochschulgesetz unter gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer besonderen Struktur und Aufgabenstellung dient der vorliegende Gesetzentwurf der Stärkung des Wissenschaftssystems in Hessen.“

LT-Drs. 20/5722, S. 19.

Kurz gesagt hat der Gesetzgeber mit der Gründung der HöMS im Wesentlichen drei Ziele verfolgt: die Förderung der Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltung, das Heben von Synergien zwischen akademischen und praktischen Aspekten der Polizeiausbildung sowie schließlich die Stärkung des Wissenschaftssystems in Hessen.

II. Genese der HöMS-Gesetzgebung

1. Koalitionsverträge vom 23.12.2013 und 23.12.2018

Der politische Wille, die drei Aus- und Fortbildungsstätten HfPV, HPA und ZFH zusammenzuführen, wurzelt im Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union Hessen (CDU) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen (DIE GRÜNEN) vom 23.12.2013 für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags. Im Kapitel „Moderne Hochschulen – Innovative Forschung“ hatten die Koalitionspartner Folgendes vereinbart:

„Darüber hinaus wollen wir die Einbindung der Verwaltungsfachhochschulen des Landes in das Wissenschaftssystem stärken.“

Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags vom 23.12.2013, S. 72, Rn. 3377 f.

Etwas konkreter formulieren CDU und DIE GRÜNEN ihre hochschulpolitischen Absichten im Koalitionsvertrag vom 23.12.2018 für die 20. Wahlperiode des Hessischen Landtags. In Bezug auf den Fusionierungsprozess von HfPV, HPA und ZFH führen sie nicht etwa im Kapitel „Wissenschaft und Forschung für das Hessen von morgen“, sondern im Kapitel „Wir antworten auf die drängenden Fragen unserer Zeit“ wie folgt aus:

„Wir wollen im Dialog mit den Betroffenen und unter Beachtung der Wissenschaftsfreiheit eine gemeinsame Fachkräfteausbildung für die Verwaltung in einer Verwaltungsfachhochschule schaffen, in der auch HfPV, HPA und die Zentrale Fortbildung aufgehen.“

Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Wahlperiode des Hessischen Landtags vom 23.12.2018, S. 135.

2. Gesetzentwurf vom 10.05.2021

Die Arbeitsaufträge aus den Koalitionsverträgen wurden – mehr als sieben Jahre nach erstmaliger Erwähnung des Vorhabens – im Gesetzentwurf zur Gründung der HöMS vom 10.05.2021 aufgegriffen. Mit Blick auf die Ziele der HöMS-Gründung wurde das Gesetzesvorhaben nicht nur medial und aus dem Wissenschaftsraum deutlich in Frage gestellt, sondern auch in den schriftlichen sowie mündlichen Stellungnahmen der

Sachverständigen im Rahmen der gemeinsamen Anhörung von Innenausschuss und Ausschuss für Wissenschaft und Kunst des Hessischen Landtags.

LT-Drs. 20/5722, S. 1; Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 – 2019 vom 23.12.2013, S. 72, Rn. 3377 f.; v. *Bebenburg*, Gießener Allgemeine, Sorge um Freiheit der Wissenschaft, 04.08.2021, <https://www.giessener-allgemeine.de/hessen/sorge-um-freiheit-der-wissenschaft-90902481.html> (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022); z.B. *Ogorek*, Legal Tribune Online, Reform der Hessischen Polizeihochschule: Mehr Wissenschaft wagen, 20.08.2021, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/reform-hochschule-fuer-polizei-und-verwaltung-hessen-gesetzentwurf-verfassungsrecht-trennung-rechtsaufsicht-fachaufsicht-selbstverwaltung/> (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022); Ausschussvorlage INA 20/35, WKA 20/25, Stellungnahme der Anzuhörenden zur gemeinsamen mündlichen Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (LT-Drs. 20/5722), 08.07.2021 und 14.07.2021; Stenografischer Bericht INA 20/46, WKA 20/29, Öffentliche Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (LT-Drs. 20/5722), 15.07.2021.

Aus den dortigen Stellungnahmen ging etwa hervor, dass „die für Hochschulen typische Autonomie und Kultur des Austauschs“ durch die „Einbindung in eine Polizeibehörde“ erschwert werde. Ferner wurde kritisiert, dass den Polizeianwärterinnen und -anwärtern kein Wahlrecht zum Personalrat zugestanden werde. Überdies wurde in Frage gestellt, ob die Bildung der Statusgruppen – wie sie der Gesetzentwurf vorsieht – verfassungsmäßig sei. Im Speziellen war die Rechtsstellung der Professorinnen und Professoren massiver Kritik ausgesetzt. In der Gesamtschau wurde der Gesetzentwurf vielfach als nicht geeignet angesehen, „eine nachhaltig-qualitätszentrierte Ausbildung von Fachkräften für die öffentliche Verwaltung und Polizei im wissenschaftlichen Bereich zu gewährleisten“. Die Gründung der HöMS lasse „eine komplexe Organisationsstruktur entstehen, die nicht Synergien schaffen, sondern vorhandene Ressourcen binden und zusätzliche erfordern“ werde. Die „Zusammenfügung der Eigenarten von Verwaltungsausbildung und hochschulspezifischen Regularien“ führe zu „einer Reihe systematischer Brüche“, weshalb die Zielerreichung grundsätzlich in Frage stehe.

Ausschussvorlage INA 20/35, WKA 20/25, Stellungnahmen der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hessen, der Gewerkschaft der Polizei Hessen, des Hochschullehrerbund Landesverbandes Hessen, von Wendtland, des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, von Will-Zocholl und des Deutschen Gewerkschaftsbundes Hessen-Thüringen im Rahmen der gemeinsamen mündlichen Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (LT-Drs. 20/5722), 08.07.2021, S. 8, S. 17-19, S. 38 f., S. 47, S. 49, S. 52 ff., S. 59, S. 72-74.

Ausschussvorlage INA 20/35, WKA 20/25, Stellungnahmen von *Fehling* und *Bäuerle* im Rahmen der gemeinsamen mündlichen Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (LT-Drs. 20/5722), 14.07.2021, S. 77 und S. 115.

Über Zweckmäßigkeitserwägungen hinaus wurde der Gesetzentwurf vom 10.05.2021 in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst des Hessischen Landtags vielfach als verfassungswidrig bezeichnet. Zu diesem Urteil kamen die Sachverständigen insbesondere, weil sie das Selbstverwaltungsrecht sowie die Wissenschaftsfreiheit verletzt sahen: Zum einen gab es strukturelle Bedenken gegenüber der HöMS-Gründung insgesamt, zum anderen wurde auf die Verfassungswidrigkeit konkreter hochschulorganisatorischer Vorschriften des Gesetzentwurfs vom 10.05.2021 hingewiesen.

Z.B. „Ganz klar hielte ich den Entwurf so, wie er jetzt ist, also ohne Nachbesserungen, nicht für verfassungsgemäß.“ (*Fehling*, in: Stenografischer Bericht INA 20/46, WKA 20/29, Öffentliche Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (LT-Drs. 20/5722), 15.07.2021, S. 13).

3. Beschlussfassung vom 30.09.2021

Vor diesem Hintergrund haben die Regierungsfractionen von CDU und DIE GRÜNEN einige Regelungen des HöMSG im Wege eines kurzfristigen Änderungsantrags umgestaltet. Zum Beispiel wurde den Anwärtinnen und Anwärtern für den Polizeivollzugsdienst das

Wahlrecht für den örtlichen Personalrat der HöMS zugestanden und die Beteiligungsmöglichkeiten des Senats bei der Bestellung des Kanzlers wurden in Teilen verbessert. Ferner wurde die Rechtsposition der Professorinnen und Professoren leicht angepasst. Am 30.09.2021 wurde der modifizierte Gesetzentwurf vom Hessischen Landtag schließlich beschlossen.

Zur Begründung siehe LT-Drs. 20/6389, S. 2.

Obschon der Änderungsantrag in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte positiv aufgenommen wurde, haben fundamentale Kritikpunkte aus Wissenschaft und Praxis weiterhin Bestand. Es nimmt daher nicht wunder, dass auch nach dem Inkrafttreten des HöMSG auf dessen Unvereinbarkeit mit der HV hingewiesen worden ist.

v. Bebenburg, Frankfurter Rundschau, Neue hessische Hochschule stößt auf massive Kritik, 01.10.2021, <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/neue-hessische-hochschule-stoesst-auf-massive-kritik-91027133.html>.

4. Gesetzesänderung vom 14.12.2021

Am 14.12.2021 hat der Hessische Landtag das Gesetz zur Neuregelung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften beschlossen, das am Tag nach seiner Verkündung am 27.12.2021 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz betrifft nicht nur, aber auch die Vorschriften zur HöMS-Gründung. Während die inhaltlichen Unterschiede zur Beschlussfassung vom 30.09.2021 marginal sind, hat die Gesetzesänderung erhebliche Auswirkungen auf die Nummerierung der Einzelsvorschriften. Wegen der ausgebliebenen grundsätzlichen inhaltlichen Modifizierung der entsprechenden Vorschriften, hatte die Gesetzesänderung vom 14.12.2021 auch keine Auswirkungen auf die öffentliche Rezeption der HöMS-Gründung insgesamt.

GVBl. 2021, S. 931; z.B. kritische Äußerung von *Rittig*, 05.01.2022, <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6884466647315431425/> (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022) (jeweils zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

III. Tatsächliche Entwicklungen seit dem 01.01.2022

Nicht nur auf der rechtlichen, sondern auch auf der tatsächlichen Ebene haben sich die Gegebenheiten der Polizei- und Verwaltungsausbildung in Hessen seit dem 01.01.2022 massiv gewandelt. Dass an der HöMS seit dem Beginn dieses Jahres nicht länger ein hochschulisches, sondern vielmehr ein polizeiliches Arbeits- und Studienklima vorherrscht, ist für alle mit Forschung und Lehre befassten Akteurinnen und Akteure deutlich zu spüren. Innerhalb der HöMS ist die ehemalige HfPV – mitsamt ihren Aufgaben in Forschung und Lehre – nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ gleichsam zu einer Randerscheinung geschrumpft. Den rund 330 „polizeilichen“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stehen 220 „hochschulische“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber.

Seit dem 01.01.2022 hat das Präsidium der HöMS an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insgesamt acht (Stand v. 01.03.2022) sog. Geschäftsanweisungen versandt, die etwa Vorgaben im Hinblick auf Postbearbeitung, Urlaub, Dienst- und Arbeitsunfähigkeit sowie Homeoffice enthalten. Ferner wurde den HöMS-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern per Geschäftsanweisung eine vorläufige Unterschriftenordnung übermittelt. Auch wenn im Einzelnen durch diese internen Geschäftsanweisungen möglicherweise noch keine mit der Lehr- und Forschungsfreiheit unvereinbaren Rechtspflichten begründet werden, bringen diese doch in Form und Inhalt zum Ausdruck, dass – im Gegensatz zur HfPV – in der HöMS nunmehr der Geist der hierarchisch organisierten Polizei dominiert und insofern der Hochschulcharakter unterminiert wird.

Ferner veranschaulicht die aktuelle Zusammensetzung des Übergangspersonalrats (siehe § 90p Abs. 13 HHG a.F. vom 30.09.2021) die Machtverhältnisse innerhalb der HöMS. Die ehemaligen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter der HPA-Beschäftigten sind den ehemaligen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern der HfPV-Beschäftigten zahlenmäßig klar überlegen, was sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Personalrats auch widerspiegelt. So regte sich bei der Mehrheit der Mitglieder des Übergangspersonalrats etwa kein Widerspruch, als allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der HöMS die Nutzung der Zeiterfassungssoftware der Polizei Hessen vorgeschrieben wurde. Für die bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der HPA bedeutete diese Anweisung ihres Dienstherrn schließlich keine Neuerung – anders als für die ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der HfPV, die aufgrund ihrer Stimmenminorität das Votum nicht verhindern konnten. Insgesamt ist innerhalb der HöMS seit dem 01.01.2022 eine strukturelle „Verpolizeilichung“ zu beobachten.

B. Rechtliche Würdigung

I. Zulässigkeit

Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Gemäß Art. 131 Abs. 1, 132 HV i.V.m. §§ 15 Nr. 3, 39-41 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) ist der Staatsgerichtshof des Landes Hessen für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zuständig. Die Fraktionen von SPD und FDP im Hessischen Landtag sind im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG antragsberechtigt. §§ 101 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2 und 4-5, 109 Satz 2, 110 Abs. 2, 111 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und 3 und 112 HHG sowie §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG und § 38 Abs. 3 HBesG sind als Parlamentsgesetze taugliche Prüfungsgegenstände i.S.v. Art. 131 Abs. 1 HV, § 39 Abs. 1 StGHG. Das objektive Klarstellungsinteresse für den Normenkontrollantrag ist gegeben.

St. Rspr. vgl. HessStGH, Urt. v. 09.05.2018 – P.St. 2670 e. A. – StAnz. 24/2018, S. 717, 720; Urt. v. 11.06.2008 – P.St. 2133, 2158 – StAnz. 31/2008, S. 1960, 1969 f.; zum Erfordernis des objektiven Klarstellungsinteresses als Zulässigkeitsvoraussetzung der Normenkontrolle HessStGH, Urt. v. 11.06.2008 – P.St. 2133, 2158 – StAnz. 31/2008, S. 1960, 1971.

II. Begründetheit

Der Antrag ist begründet. §§ 101 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2 und 4-5, 109 Satz 2, 110 Abs. 2, 111 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und 3 und 112 HHG sowie §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG und § 38 Abs. 3 HBesG sind mit den Garantien aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV (Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen) und Art. 10 HV (Wissenschaftsfreiheit) unvereinbar.

1. Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV)

a) Normative Grundlagen

Gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV haben die Universitäten und staatlichen Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studierenden zu beteiligen sind. Art. 10 HV garantiert die Wissenschaftsfreiheit: Niemand darf in seinem wissenschaftlichen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden.

aa) Verhältnis von Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen und Wissenschaftsfreiheit

Art. 10 HV und Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV stehen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang: Das hochschulische Selbstverwaltungsrecht ist eine spezifische Ausprägung der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Sie soll diesen Freiheiten zur Entfaltung verhelfen. Wenn eine Norm mit dem hochschulischen Selbstverwaltungsrecht im Widerspruch steht, steht sie folglich auch mit der Wissenschaftsfreiheit im Widerspruch.

Vgl. *Hillermann*, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 57, S. 70; *Rupp*, in: *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft (FS Unruh)*, 1983, S. 919, S. 920.

Für den Regelungsgehalt der hessischen Landesnormen, die gegen das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen verstoßen, wird im Folgenden auf Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV abgestellt. Sofern vorrangig andere Teilbereiche der Wissenschaftsfreiheit betroffen sind, wird Art. 10 HV als Prüfungsmaßstab herangezogen (siehe unten B., II., 2.).

bb) Verfassung des Landes Hessen als Prüfungsmaßstab

Grundsätzlich wird Landesrecht gemäß Art. 31 Grundgesetz (GG) durch Bundesrecht gebrochen. Ausnahmsweise bleiben gemäß Art. 142 GG jedoch Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit Art. 1-18 GG Grundrechte gewährleisten. Dies setzt ein „Mindestmaß an Homogenität“ voraus. Bundesverfassungsrecht bricht Landesverfassungsrecht also nicht, wenn für gewährte Grundrechtspositionen entweder der gleiche Wortlaut oder inhaltliche Übereinstimmung gegeben ist.

BVerfG, Beschl. v. 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 = BVerfGE 36, 342, Rn. 45; zum Verhältnis vom GG und HV im Kontext von Art. 142 GG auch StGH, Urt. v. 30.12.1981 – P.St. 880 – St.Anz. 4/1982, S. 150, 158; vgl. *Ger mann*, in: BeckOK GG, 49. Ed. v. 15.11.2021, Art. 142 GG, Rn. 10 f.; spezifisch zur HV *Schrodt*, Die Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs zu den Grundrechten der Hessischen Verfassung, 1984, S. 9.

Auf Bundesebene ist das hochschulische Selbstverwaltungsrecht dem Wortlaut der Verfassung nicht ausdrücklich zu entnehmen. Art. 5 Abs. 3 GG statuiert neben dem individuellen Wissenschaftsfreiheitsrecht jedoch auch eine objektive Wertordnung: Bei Art. 5

Abs. 3 Satz 1 GG handelt es sich um „eine das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm“, die somit auch die hochschulische Selbstverwaltung betrifft.

BVerwG, Urt. v. 25.11.1977 – VII C 25.76 = BVerwGE 55, 73, Rn. 11 ff.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 = BVerfGE 35, 79, Ls. 2; *Meister*, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fssg. 2020, Art. 60 HV, Rn. 1; *Kempen*, in: BeckOK GG, 49. Ed. v. 15.11.2021, Art. 5 GG, Rn. 188; *Hillermann*, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 107 ff. m.w.N.

Zwischen Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 10 HV einerseits sowie Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG andererseits besteht zwar keine Textidentität, der Schutzbereich dieser Grundrechte erfasst aber denselben Regelungsgehalt. Insofern liegt jedenfalls ein „Mindestmaß an Homogenität“ vor – es herrscht also Übereinstimmung i.S.v. Art. 142 GG. Folglich sind Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 10 HV in Kraft und vom Geltungsvorrang des Bundesrechts unberührt.

BVerfG, Beschl. v. 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 = BVerfGE 36, 342, Rn. 45; zu den Rechtsfolgen von „Übereinstimmung“ i.S.v. Art. 142 GG eingehend *Germann*, in: BeckOK GG, 49. Ed. v. 15.11.2021, Art. 142 GG, Rn. 15.

Ob die in Rede stehenden Landesnormen mit dem Selbstverwaltungsrecht und der Wissenschaftsfreiheit der Hochschulen vereinbar sind, richtet sich daher nach Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 10 HV. Obwohl es sich bei den Landesgrundrechten um eigenständige verfassungsrechtliche Gewährleistungen handelt, die einer autonomen Interpretation durch den Hessischen Staatsgerichtshof unterliegen, können für die Konkretisierung der in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 10 HV verbürgten Rechte die zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG entwickelten bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze zumindest als Auslegungshilfen herangezogen werden.

Vgl. *Schmidt*, in: Meyer/Stolleis (Hrsg.), Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1986, S. 20, S. 46 f.; *Schrodt*, Die Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs zu den Grundrechten der Hessischen Verfassung, 1984, S. 7.

b) Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen

aa) Sachlicher Schutzbereich

Art. 60 Abs. 1 HV stellt die Universitäten und staatlichen Hochschulen unter den Schutz, aber auch unter die Aufsicht des Staates und räumt ihnen das Recht der Selbstverwaltung unter Beteiligung der Studierenden ein.

Die Vorschrift beinhaltet eine institutionelle Gewährleistung von Universitäten und staatlichen Hochschulen. Im Allgemeinen ist unter dem Recht zur Selbstverwaltung die Befugnis zu verstehen, die eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbstständig und nach eigenem Ermessen zu regeln. Das in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV normierte „Recht der Selbstverwaltung“ meint indes ein auf die akademischen Angelegenheiten beschränktes Selbstverwaltungsrecht, das kein Satzungsrecht in Bezug auf die wirtschaftliche Eigenverwaltung, kein Besteuerungsrecht und auch keine Dienstherrenfähigkeit beinhaltet.

Meister, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fssg. 2020, Art. 60 HV, Rn. 1; *Stein*, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 HV, Anm. 2.

Grundsätzlich hat der Landesgesetzgeber einen beträchtlichen hochschulorganisatorischen Spielraum:

„Solange der Gesetzgeber ein [...] hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger sicherstellt, ist er frei, den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen zu regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen [...]. Er ist dabei nicht an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen gebunden. Er darf neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben und ist sogar verpflichtet, bisherige Organisationsformen zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren [...]. Ihm stehen dabei gerade hinsichtlich der Eignung neuer Organisationsformen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu [...].“

BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87, Rn. 93 m.w.N.

Diese Flexibilität des Gesetzgebers fußt auf seiner demokratischen Legitimation. Sie geht einher mit der Verantwortung – im Hochschulsystem einer sich wandelnden Gesellschaft – auch wissenschaftsexterne Gemeinwohlbelange immer wieder neu zu definieren und in Gestalt von Organisations- und Verfahrensregelungen abwägend zur Geltung zu bringen. Der Gesetzgeber hat also nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, das Hochschulwesen den Zeitbedürfnissen anzupassen – zum Beispiel im Hinblick auf die innere Struktur der Hochschulen. Insbesondere lassen sich aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV weder eine Bestandsgarantie für eine einzelne Hochschule noch die Garantie einer spezifischen Hochschulbinnenstruktur ableiten.

BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 = BVerfGE 35, 79, Rn. 99; *Fehling*, *Ordnung der Wissenschaft*, 2014, 113, 117; *Hillermann*, *Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten*, 2000, S. 109 m.w.N.; *Erichsen/Scherzberg*, *NVwZ* 1990, 8, 9.

Das Recht des Gesetzgebers, die Hochschulorganisation auszugestalten, endet jedoch dort, wo das Recht der Hochschulen auf Selbstverwaltung beginnt. Negativ umschrieben bedeutet hochschulische Selbstverwaltung den „Verzicht des Staates auf staatseigene Wissenschaftsverwaltung“. Die Schwelle zur verfassungswidrigen Wissenschaftsverwaltung ist überschritten, wenn die freie wissenschaftliche Betätigung strukturell durch das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge gefährdet ist. Der „sensible[r] Regelungsgegenstand“ der Wissenschaftsorganisation hat das Bundesverfassungsgericht dazu veranlasst, dem Gesetzgeber aufzugeben, bereits grundrechtliche Gefährdungslagen bei der Ausgestaltung des Hochschulorganisationsrechts zu vermeiden.

Vor dem Hintergrund dieses Optimierungsgebots ist folglich jede suboptimale Ausgestaltung des Hochschulrechts, die eine Beeinträchtigung der akademischen Selbstverwaltung befürchten lässt, als eine Gefährdung des Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV der Verletzung des Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV gleichzustellen.

Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87, Rn. 94; *Stein*, in: *Zinn/Stein (Begr.)*, *Verfassung des Landes Hessen*, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 HV, Anm. 3; *Fehling*, *Ordnung der Wissenschaft*, 2014, 113, 117; differenziert hierzu *Kersten*, *DVBl.* 1999, 1704, 1706; selbiger Maßstab gilt für Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 10 HV, siehe hierzu noch eingehend B., II., 2., a).

Dieser Maßstab für eine Verletzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts bringt die Distanz der Hochschulen zu ihrem Träger – hier also dem Land Hessen – zum Ausdruck: Der

Aufgabenbereich von Forschung und Lehre wird aus der unmittelbaren Verwaltung ausgeklammert, um dem Einzelnen, der wissenschaftlich tätig ist, funktionsfähige Einrichtungen für diese Tätigkeit zur Verfügung zu stellen. Das Hochschulselbstverwaltungsrecht garantiert mithin die organisatorische Gestalt für die Ausübung des Wissenschaftsfreiheitsrechts: „Das Gehäuse“.

Hillermann, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 67; ähnlich *Gallwas*, WissR 1969, 116, 123 f.

Inhaltlich umfasst das hochschulische Selbstverwaltungsrecht den „Kernbereich des Unerlässlichen für eine freie wissenschaftliche Betätigung der Universitäten“. Zu diesem Kernbereich zählen alle Aufgaben, die sich auf den akademischen Bereich beziehen: Sie müssen in Forschung und Lehre wurzeln oder zu ihnen einen spezifischen Bezug haben und von den Hochschulen eigenverantwortlich und selbstständig bewältigt werden können. Dazu zählen exemplarisch das Satzungs- und Grundordnungsrecht, die Forschungs- und Lehrplanung, die Entscheidung über die wissenschaftliche Verwendung der zugewiesenen Finanzmittel sowie das Wahlrecht hinsichtlich der akademischen Vertretungskörperschaften und der (akademischen) Hochschulleitung.

Kempen, in: BeckOK GG, 49. Ed. v. 15.11.2021, Art. 5 GG, Rn. 192; vgl. *Stein*, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 HV, Anm. 3; siehe auch *Hillermann*, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 70; vgl. *Kersten*, DVBl. 1999, 1704, 1706 m.w.N.; vom Satzungsrecht ausgenommen ist lediglich die wirtschaftliche Eigenverwaltung, siehe unter B., II., 1., b), aa).

Mithin schützt Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV alles, was aus organisatorischer Sicht unerlässlich ist, um die Wissenschaftsfreiheit im hochschulischen Rahmen aufrechtzuerhalten.

„Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch organisatorische Regelungen verlangt [...], dass die Träger der Wissenschaftsfreiheit durch ihre Vertreter in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Universität einbringen können. Der Gesetzgeber muss daher ein hinreichendes Niveau der Partizipation der Grundrechtsträger gewährleisten.“

Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.01.1963 – 1 BvR 316/60 = BVerfGE 15, 256, Rn. 31; BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87, Rn. 94.

bb) Persönlicher Schutzbereich

Gemäß Art. 60 Abs. 1 HV ist der persönliche Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts für die Universitäten und staatlichen Hochschulen eröffnet.

Staatliche Hochschulen i.S.d. Norm sind nur die staatlichen wissenschaftlichen Hochschulen – auf ihren Rechtscharakter kommt es nicht an. Dass es sich bei der HöMS um eine Fachhochschule in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts handelt, steht der Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs von Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV folglich nicht entgegen. In Fachhochschulen (bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften) mögen Forschung und Lehre praxisnäher strukturiert sein und den Lehraufgaben gegenüber Forschungsaufgaben ein stärkeres Gewicht zukommen, als dies etwa an Universitäten und ihnen gleichgestellten wissenschaftlichen Hochschulen der Fall ist – die Anforderungen an eine verfassungskonforme Organisationsstruktur unterscheiden sich jedoch nicht.

Stein, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 HV, Anm. 2.; *Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 614 m.w.N.

Ferner rechtfertigen die besonderen Aufgaben der HöMS im Kontext der Polizei- und Verwaltungsausbildung kein Abweichen vom allgemeinen hochschulverfassungsrechtlichen Gebot des Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV. Die Anforderungen an eine wissenschaftsadäquate Organisationsstruktur sind vielmehr ihrerseits bereits hinreichend offen für die Berücksichtigung gesellschaftlicher und staatlicher Gemeinwohlzwecke. Spezifische Erfordernisse der Polizei- und Verwaltungsausbildung können die verfassungsrechtliche Rechtfertigungslast daher nicht beseitigen, die die HV dem Landesgesetzgeber bei Zurückdrängung der Selbstverwaltung in der Hochschulorganisation auferlegt.

Fehling, Ordnung der Wissenschaft, 2014, 113, 116; vgl. *Reinhardt*, Rechtsfragen der Statusänderung von Verwaltungsfachhochschulen, NJ 2005, 489, 490.

Dies gilt – mit Blick auf den Willen des Gesetzgebers – erst recht im konkreten Fall der HöMS. Denn mit ihrer Gründung hat der Gesetzgeber gerade eine Aufwertung des Wissenschaftssystems in Hessen beabsichtigt. Beriefe sich der Gesetzgeber nun darauf, dass der Schutzbereich des hochschulischen Selbstverwaltungsrechts für die HöMS – in

Folge ihrer polizeibehördlichen Anbindung – nicht eröffnet sei, widerspräche dies dem grundlegenden gesetzgeberischen Ansinnen, durch die HöMS-Gründung die Wissenschaft zu stärken. Vor diesem Hintergrund gelten für die HöMS die allgemeinen Maßstäbe der hochschulischen Selbstverwaltung, die durch höchstrichterliche Rechtsprechung konkretisiert sind und auch auf der Ebene des Landesverfassungsrechts fruchtbar gemacht werden können.

Siehe insbesondere folgende Leitentscheidungen: BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87 (betrf. Hamburger Hochschulgesetz); BVerfG, Beschl. v. 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 = BVerfGE 111, 333 (betrf. Brandenburger Hochschulgesetz); z.T. auch BVerfG, Beschl. v. 08.04.1981 – 1 BvR 608/79 = BVerfGE 57, 70 (betrf. Hochschulmedizin); LT-Drs. 20/5722, S. 19.

In der Gesamtschau ist die HöMS also eine Hochschule i.S.v. Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV. Der persönliche Schutzbereich des Selbstverwaltungsrechts der Hochschulen ist eröffnet.

c) Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen

aa) Zusammensetzung der Statusgruppe der Professorinnen und Professoren für die Wahl ihrer Vertretung in den Gremien (§ 104 Abs. 2 HHG)

Die Zusammensetzung der hochschulischen Statusgruppen für die Wahl ihrer Vertretung in den Selbstverwaltungsgremien ist typischerweise einfachgesetzlich durch die Länder ausgestaltet. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung dieser Vorschriften hat das Bundesverfassungsgericht einen spezifischen Maßstab entwickelt:

„Soweit gruppenmäßig zusammengesetzte Kollegialorgane über Angelegenheiten zu befinden haben, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen, müssen folgende Grundsätze beachtet werden: a) Die Gruppe der Hochschullehrer muss [sic!] homogen, d.h. nach Unterscheidungsmerkmalen zusammengesetzt sein, die sie gegen andere Gruppen eindeutig abgrenzen [...].“

BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 = BVerfGE 35, 79, Ls. 8; siehe z.B. die einfachgesetzlichen Ausgestaltungen in § 11 HG-NRW, § 17 BayHSchG und § 10 HmbHG.

Gemäß § 104 Abs. 2 HHG wird die „Professorengruppe“ i.S.v. § 37 Abs. 3 Nr. 1 HHG für die Wahl ihrer Vertretung in den Selbstverwaltungsgremien entsprechend der Maßgabe gebildet,

dass sich die „Professorengruppe“ aus den Professorinnen und Professoren sowie den Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten zusammensetzt.

Die Anforderungen an die akademische Qualifikation von Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten sind in § 111 Abs. 6 HHG normiert:

„Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten müssen neben den beamtenrechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich ein ihren Lehraufgaben entsprechendes Hochschulstudium, pädagogische Eignung und eine einschlägige berufspraktische Tätigkeit nachweisen. An die Stelle des abgeschlossenen Hochschulstudiums können berufspraktische Tätigkeiten treten, wenn sie Kenntnisse und Erfahrungen vermittelt haben, die die Bewerber auf ihrem Fachgebiet befähigen, eine Lehrtätigkeit auszuüben, die derjenigen von Lehrkräften mit abgeschlossenem Hochschulstudium entspricht. Vor ihrer Einstellung an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit sollen sie im öffentlichen Dienst tätig gewesen sein.“

Die Einstellungs Voraussetzungen für Professorinnen und Professoren enthält § 68 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 HHG:

„Mindestvoraussetzungen für die Einstellung als Professorin oder Professor sind neben den allgemeinen dienstrechtlichen Voraussetzungen ein abgeschlossenes Hochschulstudium, die für die Erfüllung der Aufgaben nach § 67 Abs. 1 [HHG] erforderliche Befähigung zu wissenschaftlicher oder künstlerischer Arbeit und die dafür erforderliche pädagogische Eignung.“

Als Nachweis der Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit gilt in der Regel die Qualität der Promotion; darüber hinaus werden nach den Anforderungen der Stelle verlangt: 1. zusätzliche wissenschaftliche Leistungen oder 2. besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in einer mindestens fünfjährigen beruflichen Praxis, von der mindestens drei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs ausgeübt worden sein müssen.“

Das HHG stellt an die akademische Qualifikation von Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten mithin signifikant niedrigere Anforderungen als an jene von Professorinnen und Professoren. Insbesondere müssen Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten nicht über einen Nachweis der wissenschaftlichen Befähigung (i.d.R.

Dissertation) verfügen und können selbst ein fehlendes Hochschulstudium durch Praxiserfahrung ersetzen.

Neben den Einstellungsvoraussetzungen unterscheiden sich auch die hochschulpolitischen Interessen von Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten einerseits und Professorinnen und Professoren andererseits erheblich: Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten können – anders als die Professorinnen und Professoren der HöMS – vergleichsweise einfach abgeordnet werden. Vor diesem Hintergrund liegt es zumindest nahe, dass Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten ihr hochschulpolitisches Handeln in stärkerem Maße unter dem Gesichtspunkt einer drohenden Versetzung prüfen. Ihre Freiheit ist nicht in gleichem Maße gewährleistet wie die der Professorinnen und Professoren.

Siehe die Regelung zur Abordnung von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern in § 66 Abs. 4 Satz 5 HHG.

In der Gesamtschau wählen Professorinnen und Professoren sowie Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Selbstverwaltungsgremien nicht separat, sondern gemeinschaftlich, obwohl es sich hierbei um eine äußerst heterogen zusammengesetzte Statusgruppe handelt. Die Zusammensetzung der – ihrer Bezeichnung nach jedenfalls irreführenden – „Professorengruppe“ für die Wahl ihrer Vertretung in den Gremien gemäß §§ 104 Abs. 2, 111 Abs. 6 Satz 1 und 2 HHG verstößt daher gegen das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen nach Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV.

Besonders augenfällig wird die Verfassungswidrigkeit der Bildung der „Professorengruppe“ mit Blick auf ihre Vertretung i.S.v. § 37 Abs. 3 Nr. 1 HHG im Senat: Gemäß § 42 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 HHG sind „neun Mitglieder der Professorengruppe“ i.S.v. § 37 Abs. 3 Nr. 1 HHG im Senat vertreten, die dort folglich auch die Mehrheit bilden. Der Senat nimmt elementare Aufgaben der universitären Selbstverwaltung wahr: Er berät in Angelegenheiten von Forschung, Lehre und Studium, die die gesamte Hochschule betreffen und von grundsätzlicher Bedeutung sind (§ 42 Abs. 1 Satz 1 HHG). Ferner überwacht der Senat die Geschäftsführung des Präsidiums (§ 42 Abs. 1 Satz 2 HHG) und ist zum Beispiel zuständig für die Beschlussfassung über die Grundordnung im Einvernehmen mit dem Präsidium (§ 42 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Var. 1 HHG).

Mit Blick auf die große Anzahl von HöMS-Hochschuldozentinnen und -dozenten und die vergleichsweise geringe Anzahl von HöMS-Professorinnen und -Professoren ist nicht gewährleistet, dass die HöMS-Professorinnen und -Professoren (im engeren Sinne) die Mehrheit der Statusgruppe der Professorinnen und Professoren bilden. Mit Blick auf die unterschiedlichen Interessen dieser beiden Personengruppen werden die Interessen der HöMS-Professorinnen und -Professoren nicht oder nicht angemessen im Senat vertreten

sein, obwohl es sich bei dem Senat um das Herzstück der akademischen Selbstverwaltung handelt. Selbst wenn die HöMS-Professorinnen und -Professoren im Einzelfall einmal die Mehrheit des zur Statusgruppe der Professorinnen und Professoren gehörenden Personenkreises bilden sollten, würde dies – wegen der Beteiligung der Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten an der Wahlhandlung – nichts an der verfassungsrechtlichen Beurteilung der abstrakt-generellen Landesnormen ändern.

Insgesamt liegt die Zahl der hauptamtlich Lehrenden in den Fachbereichen Polizei und Verwaltung abzüglich der Professorinnen und Professoren im engeren Sinn bei 109. Siehe zur Personalsituation an HfPV und HöMS auch die Kleine Anfrage von Nancy Faeser (SPD), Tobias Eckert (SPD), Karin Hartmann (SPD), Günter Rudolph (SPD) und Oliver Ulloth (SPD) vom 23.05.2019: LT-Drs. 20/692; aktuell gibt es in den Fachbereichen Polizei und Verwaltung ca. 40 Professorinnen und Professoren im engeren Sinn.

Die Zusammensetzung der Statusgruppe der Professorinnen und Professoren gemäß §§ 104 Abs. 2, 111 Abs. 6 Satz 1 und 2 HHG verhindert im Senat also die von Verfassungs wegen gebotene Partizipation der Professorinnen und Professoren im engeren Sinne beim Befinden über Angelegenheiten, die Forschung und Lehre unmittelbar betreffen. Dies würde sogar für den Fall gelten, dass (wie nicht vorliegend) die Professorinnen und Professoren i.e.S. die Mehrheit gegenüber den HöMS-Hochschuldozentinnen und -dozenten inne hätten, insofern bei absoluter Betrachtung der Senatszusammensetzung die Professorinnen und Professoren i.e.S. nicht über eine (eigene) Mehrheit gegenüber allen anderen Gruppen verfügen.

bb) Bestellung und Abberufung von Leitungspersonen

Dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Hochschulen selbst – in Form ihrer Mitglieder – den Belangen von Forschung und Lehre am nächsten stehen. Eine spezifische Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts ist daher die Mitwirkung an der Selbstverwaltung innerhalb der Hochschule durch Wahlen und Stimmrechte in den Selbstverwaltungsgremien.

Thürmer, in: BeckOK HochschulR, 20. Ed. v. 01.07.2020, Grundlagen des Hochschulrechts in Hessen, Rn. 7; *Hillermann*, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 68.

Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Mitwirkung der hochschulischen Selbstverwaltungsorgane an der Bestellung und Abberufung von Akteurinnen und Akteuren mit Leitungsfunktion hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„[Das] Recht eines plural zusammengesetzten Vertretungsorgans zur Bestellung und auch zur Abberufung von Leitungspersonen [ist] ein zentrales und effektives Einfluss- und Kontrollinstrument der wissenschaftlich Tätigen auf die Organisation. Je höher Ausmaß und Gewicht der den Leitungspersonen zustehenden Befugnisse sind, desto eher muss die Möglichkeit gegeben sein, sich selbstbestimmt von diesen zu trennen. Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgans und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein. Der Gesetzgeber muss diesen Zusammenhang durchgängig berücksichtigen.“

BVerfG, Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 = BVerfGE 136, 338, Rn. 60.

Die HöMS-Vorschriften statuieren für die neue Hochschule eine innere Organisationsstruktur, die von der im HHG vorgesehenen Regelorganisation abweicht (siehe § 90a HHG a.F. vom 30.09.2021). Unterschiede sind insbesondere mit Blick auf die Regelungen zur Wahl der einzelnen Hochschulorgane und -gremien festzustellen. Die betreffenden Regelungen ermöglichen eine starke Einflussnahme des HMdIS auf die HöMS; keiner der zentralen Akteure der HöMS ist frei vom Einfluss des HMdIS. Eine autonome, staatsfreie Entscheidungsfindung auf der Leitungsebene der HöMS ist daher unmöglich. Wie nachstehend im Einzelnen ausgeführt wird, steht die Bestellung und Abberufung von Leitungspersonen der HöMS nicht im Einklang mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV.

(1) Präsident (§ 107 Abs. 2 und 4 HHG)

Gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 HHG wird der Hochschulpräsident grundsätzlich durch den Senat gewählt. Abweichend hiervon wird der Präsident der HöMS nach öffentlicher Ausschreibung der Stelle durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium – im Fall der HöMS also durch das HMdIS – aufgrund einer Vorschlagsliste bestellt (§ 107 Abs. 2 Satz 1 HHG). Die Vorschlagsliste soll drei Namen enthalten (§ 107 Abs. 2 Satz 4 HHG) und wird von Senat und Kuratorium erstellt (§ 107 Abs. 2 Satz 3 HHG). Angelehnt an § 48 Abs. 5 HHG bilden Senat

und Kuratorium eine paritätisch besetzte Findungskommission; die von der Findungskommission erstellte Vorschlagsliste bedarf der Zustimmung von Senat und Kuratorium.

LT-Drs. 20/5722, S. 27.

Bei der Bestellung kann von der vorgeschlagenen Reihenfolge abgewichen werden (§ 107 Abs. 2 Satz 5 HHG). Unklar bleibt, ob das HMdIS die Liste auch in Gänze zurückweisen darf – letztgenannte Kompetenz klingt in § 107 Abs. 2 Satz 6 f. HHG an: Findet aufgrund der Liste keine Bestellung durch das Ministerium statt, so ist eine neue Vorschlagsliste vorzulegen. Wird in angemessener Frist keine neue Vorschlagsliste vorgelegt oder kommt es aufgrund der zweiten Vorschlagsliste nicht zu einer Bestellung, wird der Präsident nach Anhörung des Senats einseitig vom HMdIS bestellt. Auch die Abberufung des Präsidenten „aus wichtigem Grund“ erfolgt ausschließlich durch das HMdIS, und zwar lediglich im Benehmen mit dem Senat (§ 107 Abs. 4 Satz 1 und 2 HHG). Eine Abberufung auf Antrag aus der Mitte des Senats ist nur möglich, wenn das Kuratorium dem Antrag vor Durchführung der Beschlussfassung über die Abberufung zugestimmt hat (§ 107 Abs. 4 Satz 3 HHG).

Nach alledem ist festzuhalten, dass die Bestellung des Präsidenten der HöMS unter sehr geringer Beteiligung der Hochschulorgane erfolgt. Auch bei der Abberufung des Präsidenten hat das HMdIS eine deutlich machtvollere Position inne als etwa der Senat. § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG ermöglichen dem HMdIS durch die Bestellung und Abberufung des Präsidenten eine umfassende staatliche Beeinflussung der HöMS.

Dies ist vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht zuletzt insofern problematisch, als der Präsident eine Vielzahl bedeutsamer Rechte innehat. Er ist gemäß § 42 Abs. 7 HHG Vorsitzender des Senats und kann angesichts der ihm insoweit zufallenden Verfahrensrechte (zum Beispiel Einberufung, Vorgabe der Tagesordnung) erheblichen Einfluss ausüben. Der Präsident verfügt über die Richtlinienkompetenz (§ 43 Abs. 3 Satz 1 HHG) und hat gemäß § 46 Abs. 1 HHG das Vorschlagsrecht für die Vizepräsidenten. Er ist gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 HHG auch Dienstvorgesetzter des Personals der Hochschule. Sein Aufsichts- und Weisungsrecht gilt insbesondere im akademischen Bereich für die Lehr- und Prüfungsaufgaben. Zudem bedürfen die Wahlvorschläge für die Dekane der Zustimmung des Präsidenten (§ 51 Abs. 3 Satz 2 HHG). Der Präsident muss außerdem der Abwahl des Dekans zustimmen (§ 51 Abs. 3 Satz 5 HHG).

BVerfG, Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 = BVerfGE 136, 338, Rn. 60; *Alberding*, in: BeckOK HochschulR, 20. Ed. v. 01.07.2020, § 38 HHG, Rn. 13.

In der Gesamtschau erfolgen sowohl die Bestellung des Präsidenten als auch seine Abberufung aus wichtigem Grund unter sehr geringer Beteiligung der hochschulischen Selbstverwaltungsorgane, obwohl der Präsident zahlreiche substantielle wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse innehat.

Vgl. zur Orientierung die bundesrechtlichen Maßstäbe des BVerfG, Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 = BVerfGE 136, 338, Rn. 60.

Dementsprechend sind § 107 Abs. 2 u. Abs. 4 HHG nicht mit dem – durch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung konkretisierten – Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen vereinbar.

Die Einrichtung der Position eines Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben ist unter dem Aspekt seiner Bestellung und Abberufung verfassungsrechtlich kaum bedenklich, weil seine Aufgaben vor allem im Bereich polizeibehördlicher Angelegenheiten sowie im Geheimschutz liegen und insofern keine substantiellen wissenschaftsrelevanten Entscheidungen betreffen. Gleichwohl ist die Art und Weise, wie dem Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben seine Befugnisse zugewiesen werden, nicht mit der HV vereinbar (siehe eingehend unten B., II., 1., dd), (2)).

(2) Kanzler (§ 109 Satz 2 HHG)

Gemäß § 109 Satz 2 HHG muss der Kanzler Beamter auf Lebenszeit sein und wird im Benehmen mit dem Senat auf Vorschlag des Präsidenten der HöMS von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium – also dem HMdIS – bestellt. Im Gesetzentwurf vom 10.05.2021 war noch eine einseitige Bestellung des Kanzlers durch das HMdIS vorgesehen. Demgegenüber ist das in § 109 Satz 2 HHG geforderte Benehmen mit dem Senat auf Vorschlag des Präsidenten der HöMS eine begrüßenswerte Änderung – den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die hochschulische Selbstverwaltung genügt § 109 Satz 2 HHG dennoch nicht. Beim Benehmenserfordernis handelt es sich nur um eine sehr schwache Form der Mitwirkung des Senats bei der Bestellung des Kanzlers, die qualitativ insbesondere weit hinter einem Einvernehmenserfordernis zurückbleibt.

LT-Drs. 20/5722, S. 7, S. 28

„Einvernehmen bedeutet [...], dass das Einverständnis [...] einer anderen Behörde (Stelle) vor einem Gesetzes- oder Verwaltungsakt herbeigeführt werden muss. Ist dagegen eine Entschließung im Benehmen mit einer anderen Stelle zu treffen, so ist dieser lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme (mit dem Ziel der Verständigung) zu geben, ohne dass

eine Bindung an das Einverständnis besteht; allerdings muss die Stellungnahme von der entscheidenden Behörde zur Kenntnis genommen und in ihre Überlegungen einbezogen werden.“

Weber, in: Rechtswörterbuch, 27. Ed. 2021, Einvernehmen.

„Eine Entscheidung im ‚Benehmen‘ verlangt keine Willensübereinstimmung. Gefordert wird nicht mehr als die (gutachtliche) Anhörung der anderen Behörde, die dadurch Gelegenheit erhält, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen.“

BVerwG, Urt. v. 29.04.1993 – 7 A 2/92 = BVerwGE 92, 258, Rn. 22.

Mit dem Benehmenserfordernis geht gerade kein Vetorecht einher. Der Senat erhält im Vorfeld der Bestellung des Kanzlers allein eine qualifizierte Gelegenheit zur Stellungnahme. Offen bleibt, wie diese Gelegenheit zur Stellungnahme in der Praxis ausgestaltet wird. Fraglich ist etwa, zu welchem Zeitpunkt im Bestellungsverfahren der Senat konsultiert wird. Unklar ist ferner, ob der Senat bereits bei der Formulierung der Ausschreibung mitwirkt, ob er Kandidatinnen und Kandidaten von sich aus zur Bewerbung auffordern kann, ob er aufgrund der vorliegenden Bewerbungen einen eigenständigen Auswahlvorschlag unterbreiten kann sowie in welche Stufen des Auswahlprozesses (zum Beispiel Anhörungen) er eingebunden ist. Dass die Mitwirkung des Senats bei der Bestellung des Kanzlers durch das HMdIS nur sehr schwach ausgeprägt ist, kann auch der in § 109 Satz 2 HHG verankerte „Vorschlag [...] des Präsidenten“ nicht ausgleichen – Letztgenannter ist schließlich auch unter maßgeblichem Einfluss des Ministeriums bestellt.

Vgl. zur Wechselbezüglichkeit der Mitwirkungsrechte des Senats und der den Leitungsorganen zufallenden Kompetenzen *Fehling*, Ordnung der Wissenschaft, 2014, 113, 121.

Die Entscheidungsbefugnisse des Kanzlers innerhalb der Hochschulorganisation sind demgegenüber weitreichend. Er leitet gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 HHG die Hochschulverwaltung und ist nach § 47 Abs. 1 Satz 2 HHG Beauftragter für den Haushalt. Ferner gehört der Kanzler gemäß § 43 Abs. 2 HHG dem Präsidium an, das die Hochschule leitet und überdies für alle Angelegenheiten zuständig ist, die nicht durch das Gesetz einem anderen Organ übertragen sind (siehe § 43 Abs. 1 HHG).

Mithin nimmt der Kanzler – jedenfalls als Teil des Präsidiums – substantielle wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Aufgaben in der HöMS wahr. Eine Beteiligung des Senats bloß in Gestalt eines Benehmens ist zwar nicht unüblich (siehe z.B.

§ 47 Abs. 2 Satz 2 HHG), erweist sich vor dem Hintergrund der Machtposition des HöMS-Kanzlers jedoch als unzureichend. Die Norm ist nicht mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV vereinbar und folglich nichtig.

Selbst wenn man das Benehmensefordernis im Vorfeld der Bestellung des Kanzlers – isoliert betrachtet – für verfassungsrechtlich zulässig erachten würde, wirkt sich die Machtposition des HMdIS bei der Bestellung des Kanzlers jedenfalls im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Bewertung der Zusammensetzung des Präsidiums insgesamt aus.

cc) Hochschulorganisatorisches Gesamtgefüge

(1) Präsidium als Kollegialorgan (§ 106 HHG)

In Bezug auf das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge – namentlich die Besetzung der Leitungsorgane einer Hochschule – ist das Selbstverwaltungsrecht höchstrichterlich konkretisiert worden:

„Die Frage, ob das vom Gesetzgeber ausgestaltete hochschulorganisatorische Gesamtgefüge den in der Wissenschaft Tätigen [...] ausreichend Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten einräumt und damit die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen in der durch Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gebotenen Weise sichert, hängt von einer Gesamtwürdigung ab. Auch wenn die einzelnen Kompetenzen von Leitungsorganen für sich genommen noch als verfassungsgemäß beurteilt werden können und der Einfluss der Hochschullehrer auf die Kreation der Leitungsorgane gesichert ist, kann das organisatorische Gesamtgefüge insgesamt verfassungswidrig sein.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn dem Leitungsorgan substantielle personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse im wissenschaftsrelevanten Bereich zugewiesen werden, dem mit Hochschullehrern besetzten Gremium im Verhältnis hierzu jedoch kaum Kompetenzen und auch keine maßgeblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte verbleiben. Der Gesetzgeber ist zwar nicht gehindert, dem Leitungsorgan umfangreiche Kompetenzen auch in Bereichen mit Wissenschaftsbezug einzuräumen [...]. Je stärker jedoch der Gesetzgeber das Leitungsorgan mit Kompetenzen ausstattet, desto stärker muss er im Gegenzug die direkten oder indirekten Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte der Kollegialorgane

ausgestalten, damit Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden.“

BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87, Rn. 95.

Ungeachtet der Tatsache, dass der Einfluss der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer auf die Kreation der Leitungsorgane an der HöMS nicht i.S.d. vorgenannten Rechtsprechung gesichert ist, erweist sich auch das weitere hochschulorganisatorische Gesamtgefüge als verfassungswidrig.

Das Präsidium ist nach § 43 Abs. 1 Satz 1 HHG insbesondere für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht durch Gesetz einem anderen Organ übertragen sind. Es leitet die Hochschule und fördert ihre zeitgerechte innere sowie äußere Entwicklung (siehe § 43 Abs. 1 Satz 2 HHG i.V.m. § 106 Satz 1 HHG). Gemäß § 43 Abs. 5 Satz 1 HHG genehmigt das Präsidium die Prüfungsordnungen und entscheidet letztverbindlich über die Einführung und Aufhebung von Studiengängen. Das Präsidium trifft mithin relevante Entscheidung für Forschung und Lehre an der HöMS.

Dem Präsidium gehören gemäß § 43 Abs. 2 HHG neben dem Präsidenten die vier Vizepräsidenten und der Kanzler an. Das Präsidium der HöMS hat also sechs Mitglieder. Die übergroße Zahl an Vizepräsidenten sorgt dafür, dass das Präsidium der kleinen HöMS mindestens so groß sein wird wie die Leitungsgremien der hessischen Volluniversitäten in Frankfurt am Main und Gießen. So hat zum Beispiel die Goethe-Universität Frankfurt am Main – bei einer Studierendenzahl von ca. 42.000 – ein fünfköpfiges Präsidium, das aus Kanzler, Präsident und drei Vizepräsidenten besteht. Der Justus-Liebig-Universität stehen bei ca. 28.000 Studierenden nur drei Vizepräsidenten vor.

LT-Drs. 20/5722, S. 27; Internetseite der Goethe-Universität Frankfurt am Main, https://www.uni-frankfurt.de/36993228/Präsidium_der_Goethe_Universität (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

Im Fall der HöMS soll die große Zahl an Präsidiumsmitgliedern bei nur geringer Studierendenzahl (im Fachbereich Polizei der HöMS aktuell ca. 3.000) offenbar dazu dienen, ein numerisches Übergewicht der durch wesentlichen Einfluss des HMdIS bestimmten Repräsentanten – bei denen es sich um den Präsidenten, den Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben und den Kanzler handelt – vordergründig auszuräumen. Angesichts der Bedeutung der den Präsidiumsmitgliedern zugewiesenen Aufgaben greift eine numerische Betrachtungsweise jedoch zu kurz. Die drei ordentlich gewählten Vizepräsidenten (siehe §

108 HHG) tragen nur bedingt dazu bei, das HöMS-Präsidium staatsferner auszugestalten. Zwar bilden solche Personen die Präsidiumsmehrheit, die dem kernakademischen Bereich der HöMS zuzuordnen sind. Dennoch entsteht durch die auf den Präsidenten als hochschulischer und den Vizepräsidenten als polizeilicher Leitung verteilten Führungskompetenzen ein Machtblock jenseits formeller Stimmenmehrheiten. Dies gilt umso mehr, als die drei weiteren Vizepräsidenten „machtpolitisch“ weniger bedeutsame und an einer stark anwendungsorientierten Fachhochschule wie der HöMS auch eher „periphere“ Themen wie Forschung, Transfer und Innovation verantwortlich zeichnen. Vor allem der Forschung kommt an einer Hochschule ohne akademischen Mittelbau eine untergeordnete Bedeutung zu.

LT-Drs. 20/5722, S. 27.

Im Präsidium fällt dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben mithin eine klar dominierende Stellung zu. In die Betrachtung einzubeziehen ist überdies die Bestellung des Kanzlers, bei der das HMdIS maßgeblich beteiligt ist. Hinzu kommen indirekte Einflussmöglichkeiten des HMdIS auf das Präsidium – zum Beispiel über das neu geschaffene Kuratorium (siehe hierzu eingehend unter B., II., 1., c), cc), (2)).

Würdigt man die Zusammensetzung und Arbeit des Präsidiums – dem höchstrichterlichen Maßstab folgend – in ihrer Gesamtheit, wird deutlich, dass das vom Gesetzgeber ausgestaltete hochschulorganisatorische Gefüge den in der Wissenschaft Tätigen keine ausreichenden Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten einräumt. Die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen ist dementsprechend nicht gewährleistet. Folglich ist das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge des Präsidiums nicht mit der HV vereinbar und § 106 HHG – der dieses Gefüge erschafft – ist nichtig.

BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87, Rn. 95.

(2) Kuratorium als Kollegialgremium (§ 110 Abs. 2 HHG)

Gemäß § 110 Abs. 1 HHG wird an der HöMS ein Kuratorium gebildet. Die Vorschrift greift eine Entwicklung auf, die sich bereits seit geraumer Zeit und in vielen akademischen Einrichtungen Bahn bricht: Nach dem Vorbild der Verwaltungsräte an US-amerikanischen Universitäten werden vermehrt Kuratorien und Hochschulräte gebildet, um externen Sachverstand einzubinden. Im Gegensatz zu den US-Vorbildern, bei denen Verwaltungsräte gerade dazu dienen, staatliche Aufsicht zu ersetzen, führt die Einrichtung des HöMS-Kuratoriums jedoch nicht zu einer größeren Distanz zum Staat. Die Zusammensetzung des

Kuratoriums gemäß § 110 Abs. 2 HHG bewirkt vielmehr das Gegenteil, weshalb die Norm nicht mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV vereinbar und folglich nichtig ist.

Groß, in: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 78
f.

Das Kuratorium der HöMS hat 16 Mitglieder (§ 110 Abs. 2 HHG). Unmittelbar vonseiten des Landes werden zwei Vertreter des HMdIS, einen Vertreter des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK), drei Vertreter weiterer Ministerien und einen Vertreter des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums in das Kuratorium entsandt, die allesamt weisungsgebunden sind. Dem stehen gegenüber: Je ein Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände, des Landeswohlfahrtsverbands, des Hessischen Verwaltungsschulverbands, des Landesbezirks Hessen des Deutschen Gewerkschaftsbunds sowie des Landesverbands Hessen des Deutschen Beamtenbunds und zwei Vertreter aus dem Bereich der Wissenschaft gegenüber. Für diese, gemäß § 110 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 HHG vom Senat der HöMS zu benennenden Akteure ergibt sich jedenfalls keine unmittelbares Weisungsrecht des Landes.

Mithin sind sieben der 16 Kuratoriumsmitglieder der unmittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen und dem Weisungsrecht des Landes Hessen auch im Hinblick auf ihr Wirken im Kuratorium gebunden. Die Mitwirkung des Senats der HöMS an der Bestellung und Abberufung des Kuratoriums sowie an dessen Entscheidungen ist in der Gesamtschau sehr schwach ausgeprägt. Als besonders gravierend erweist sich diese Zusammensetzung aus verfassungsrechtlicher Sicht im Hinblick darauf, dass das Kuratorium in der HöMS-Organisation eine Schlüsselrolle einnimmt. Gemäß § 110 Abs. 1 HHG ist das Kuratorium in alle „wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten“ einzubeziehen. Zwar handelt es sich bei der Art der Beteiligung des Kuratoriums zum Teil lediglich um Anhörungsrechte und Stellungnahmen. Die „Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums“ (siehe z.B. § 110 Abs. 5 Nr. 1 sowie Nr. 5-10) sticht jedoch hervor: Sie ist nicht nur an sich und bei isolierter Betrachtung eine wesentliche Aufgabe, vielmehr fällt ihr vor dem Hintergrund der „staatsnahmen“ Zusammensetzung des Präsidiums ist eine besondere Bedeutung zu, für deren sachgerechte Wahrnehmung eine besonders eigenständige und ungebundene Aufstellung des Kuratoriums erforderlich wäre.

In der Gesamtschau ist das Kuratorium an zentralen grundlegenden wissenschaftsrelevanten personellen und sachlichen Entscheidungen in Bezug auf die HöMS maßgeblich beteiligt. Die Mitwirkung des hochschulischen Selbstverwaltungsorgans an der Zusammensetzung des Kuratoriums ist jedoch – anders als der staatliche Einfluss auf das Gremium – nur schwach ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund ist § 110 Abs. 2 HHG nicht mit Art. 60 Abs. 2 Satz 1 HV vereinbar und daher nichtig.

dd) Aufsichtsrechtliche Aspekte

In Bezug auf die Anforderungen an die hochschulische Binnenorganisation hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

„Bei der verfassungsrechtlichen Prüfung der Vereinbarkeit von Organisationsnormen mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist darauf abzustellen, ob durch diese Normen die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet werden [...].“

BVerfG, Beschl. v. 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 = BVerfGE 127, 87, Rn. 92.

„Zu berücksichtigen ist dabei auch der Grad der Bedeutung der jeweils zu treffenden Entscheidung für die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung. Da sich die meisten hochschulorganisatorischen Entscheidungen, auch wenn sie den Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung nicht unmittelbar berühren, aufgrund der Angewiesenheit der wissenschaftlich Tätigen auf den öffentlich bereitgestellten und organisierten Wissenschaftsbetrieb mittelbar auf die wissenschaftliche Betätigung auswirken können [...], reicht eine nur hypothetische Gefährdung nicht aus.“

BVerfG, Beschl. v. 26.10.2004 – 1 BvR 911/00 = BVerfGE 111, 333, Rn. 139.

Diese Maßstäbe sind in Bezug auf Ausgestaltung und Grenzen des Landesverfassungsrechts als Orientierung heranzuziehen.

Strukturelle Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit müssen also ausgeschlossen sein, während eine „nur hypothetische Gefährdung“ unschädlich sein soll. Ob nur eine hypothetische oder eine tatsächliche strukturelle Gefährdung vorliegt, lässt sich nicht anhand der abstrakten Organisationsstruktur beurteilen, sondern ist anhand der Einzelregelungen zu überprüfen, die dieser Struktur Gestalt geben.

BVerfG, Beschl. v. 26.10.2004 – 1 BvR 911/00 = BVerfGE 111, 333, Rn. 139; *Fehling*, *Ordnung der Wissenschaft*, 2014, 113, 115.

Einzelregelungen, die – isoliert betrachtet – noch einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich sein mögen, können sich in der Gesamtschau zu einer strukturellen Gefährdung

der Wissenschaftsfreiheit summieren. Viele verschiedene Steuerungsimpulse, die nach Intensität und Zurechenbarkeit weder einen Eingriff im klassischen noch im faktischen Sinne begründen, können durch ihre Synergie zu so massiven Lenkungswirkungen führen, dass die Schutzgehalte des hochschulischen Selbstverwaltungsrechts durch wachsende Abhängigkeiten vom System sukzessive ausgehöhlt werden. In der Sprache der allgemeinen Grundrechtsdogmatik würde man eine solch sukzessive Aushöhlung als additiven Grundrechtseingriff klassifizieren.

BVerfG, Urt. v. 12.04.2005 – 2 BvR 581/01 = BVerfGE 112, 304, Rn. 36, 60; *Fehling*, *Ordnung der Wissenschaft*, 2014, 113, 115 m.w.N; *Geis*, in: *Gemeinwohl durch Wettbewerb* (VVDStRL 69), 2010, S. 364, S. 396.

Umgekehrt bewirken Einzelregelungen, die – isoliert betrachtet – verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen, in der Gesamtschau gegebenenfalls lediglich Missbrauchsmöglichkeiten, die für das hochschulische Selbstverwaltungsrecht – vor dem Hintergrund anderweitiger Sicherungen dieses Rechts – nur eine hypothetische Gefährdung, nicht aber eine tatsächliche strukturelle Gefährdung darstellen.

Fehling, *Ordnung der Wissenschaft*, 2014, 113, 115 m.w.N.

(1) Aufsichtsrechtliches Leitbild (§ 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG)

Gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 HHG übt das HMdIS grundsätzlich die Rechts- und Fachaufsicht über die HöMS aus. Sofern es um Fragen von Forschung und Lehre geht, ist die Aufsicht durch das HMdIS gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 HHG auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Soweit die HöMS polizeiliche Aufgaben i.S.v. § 95 Abs. 2 HSOG wahrnimmt, übt das Landespolizeipräsidium die Dienst- und Fachaufsicht aus (§ 96 Abs. 1 Satz 3 HSOG). Gemäß § 97 Abs. 1 HSOG steht dem Landespolizeipräsidium eine Weisungsbefugnis gegenüber der HöMS auch für den Einzelfall zu.

Die aufsichtsrechtlichen Normen (§ 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG) tragen dem Umstand Rechnung, dass im Zuge der HöMS-Gründung eine Selbstverwaltungskörperschaft (HfPV) und eine landesunmittelbare Polizeibehörde (HPA) zusammengeführt werden. Wenn man die vorstehend beschriebene, einfachgesetzliche Aufteilung des Aufsichtsrechts über die HöMS lediglich abstrakt betrachtet, hält sie den Anforderungen des hochschulischen Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV stand. Praktisch ist eine so trennscharfe Differenzierung, wie sie die o.g. aufsichtsrechtlichen Normen vorsehen, jedoch nicht möglich.

Wie Forschung und Lehre an der HöMS – zumindest auch – der Aufsicht des Landespolizeipräsidiums unterliegen, zeigt folgendes Beispiel. Gemäß § 95 Abs. 2 Nr. 1 HSOG nimmt die HöMS die polizeiliche Aus- und Fortbildung aller Polizeibediensteten des Landes bis auf die berufliche Grundqualifizierung wahr. Wenn – zur Realisierung der angestrebten Synergieeffekte der HöMS-Gründung – auch HöMS-Professorinnen und -Professoren im Rahmen dieser Fortbildungsangebote tätig werden, nehmen sie polizeiliche Aufgaben wahr und unterliegen der Dienst- und Fachaufsicht des Landespolizeipräsidiums. Gleichzeitig ließe sich aber argumentieren, dass sie als Forschende und Lehrende im Rahmen der Fortbildung tätig sind und folglich nur der Rechts- und Fachaufsicht des HMdIS unterliegen. Jede Weisung des Landespolizeipräsidiums in Bezug auf die Lehrtätigkeit im Rahmen der Fortbildungsangebote würde zwar grundsätzlich auf § 96 Abs. 1 Satz 3 HSOG fußen, gleichwohl aber reflexartig in den Bereich von Forschung und Lehre überschießen und dort mit der Wissenschaftsfreiheit in Konflikt stehen.

LT- Drs. 20/5722, S. 19.

Selbst wenn man sich – im Widerspruch zur Gesetzesbegründung, die auf Synergieeffekte abzielt – auf den Standpunkt stellte, dass HöMS-Professorinnen und -Professoren nicht im Rahmen der Aus- und Fortbildung i.S.v. § 95 Abs. 2 Nr. 1 HSOG tätig würden, ließen sich weitere Beispiele für die aufsichtsrechtlichen Verschränkungen anführen. Die HöMS-Professorinnen und -Professoren zählen, mit Blick auf das Jahresprogramm 2022 der ZFH, jedenfalls zu den Adressaten der Fortbildungsangebote. Den „Fortbildungsangeboten für Lehrende der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV)“ wird ein eigenes Kapitel in diesem Jahresprogramm gewidmet. Darin finden sich Angebote zur

„Qualifizierung und Fortbildung von Lehrenden, die haupt- oder nebenamtlich an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung tätig sind. Es geht in erster Linie darum, das Ideal der ‚guten Lehre‘ zu verfolgen und voran zu treiben. Dafür ist es wichtig, die Rahmenbedingungen und Struktur einer Hochschule und insbesondere dieser ‚besonderen‘ Hochschule zu kennen, damit die Lehr-/Lernsituation optimal gestaltet werden kann. Dazu zählt, dass nicht nur die eigenen (didaktischen) Fähigkeiten kontinuierlich weiterentwickelt werden müssen, sondern auch der Reflexion der eigenen Haltung und Werte eine hohe Bedeutung zukommt.“

Jahresprogramm 2022 der Zentralen Fortbildung der hessischen Landesverwaltung, S. 164 ff.,
https://verwaltungsportal.hessen.de/sites/vwp.hessen.de/files/0005_Jahr

esprogramm_der_Zentralen_Fortbildung_022022.pdf (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

Die vier Fortbildungsangebote für Lehrenden tragen die Titel „Zertifizierte Fortbildung für Lehrende der Hochschule für Polizei und Verwaltung“, „Einführung in die Hochschuldidaktik – Grundlagen“ und „Extremismus erkennen: Verfassungsfeindliche Phänomene und Bestrebungen“ sowie „Körper & Sprache. Authentisch. Verändern. Authentisch sein in der Lehrendenrolle“. Zu den vermittelten Lerninhalten zählen insofern sowohl Soft Skills als auch Hard Skills wie etwa die ideologischen Grundlagen und Erscheinungsformen extremistischer Phänomenbereiche (zum Beispiel Rechtsextremismus, Islamismus und Linksextremismus).

Jahresprogramm 2022 der Zentralen Fortbildung der hessischen Landesverwaltung, S. 16, S. 166, https://verwaltungsportal.hessen.de/sites/vwp.hessen.de/files/0005_Jahresprogramm_der_Zentralen_Fortbildung_022022.pdf (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

In Bezug auf ebendiese Lerninhalte sowie deren Vermittlung in der Lehre führt der Hessische Minister des Innern und für Sport im Vorwort des erwähnten Jahresprogramms aus, was sich auch aus den aufsichtsrechtlichen Normen des HHG ergibt:

„Um die Interessen der Ressorts wie bisher zu wahren, hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Fachaufsicht für den Teil der Zentralen Fortbildung Hessen, der in das Zentrum für Fort- und Weiterbildung der neuen Hochschule verlagert wird.“

Jahresprogramm 2022 der Zentralen Fortbildung der hessischen Landesverwaltung, S. 3, https://verwaltungsportal.hessen.de/sites/vwp.hessen.de/files/0005_Jahresprogramm_der_Zentralen_Fortbildung_022022.pdf (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

Dieser Hinweis des zuständigen Staatsministers verdeutlicht anhand eines konkreten Beispiels, wieso das aufsichtsrechtliche Leitbild der HöMS verfassungswidrig ist. Wenn die Lehrenden der HöMS an einem Fortbildungsprogramm, dessen Inhalte der Fachaufsicht des HMdIS unterliegen und vom HMdIS aktiv gesteuert werden, als Vortragende mitwirken oder daran teilnehmen müssen, wirkt das HMdIS automatisch in den sensiblen Bereich von Forschung und Lehre hinein. Diese Einwirkung kann in zweifacher Hinsicht erfolgen: Sie ergibt sich einerseits daraus, dass Lehrende der HöMS auch im Bereich Fort- und Weiterbildung tätig sind. Wer als Professorin oder ein Professor der HöMS im Zentrum für

Fort- und Weiterbildung eingesetzt wird, unterliegt dort nicht nur der Rechtsaufsicht des Ministeriums, sondern überdies insbesondere einer weitreichenden Fachaufsicht, die sich auch auf die Zweckmäßigkeit der Lehrtätigkeit bezieht. Konkret bedeutet dies, dass dort Lehrenden nicht nur vorgegeben werden kann, welche konkreten Inhalte zu vermitteln sind, sondern auch in welcher Abfolge und in welcher Form dies geschieht.

Sollten die diesbezüglichen ministeriellen Vorgaben den Lehrinhalten widersprechen, die die jeweilige Lehrperson an der HöMS für richtig erachtet und deshalb in anderen, nicht vom Zentrum für Fort- und Weiterbildung durchgeführten und damit von der grundrechtlichen Lehrfreiheit erfassten Vorlesungen und Seminaren vermittelt, so gerät sie in ein Dilemma. Folgt sie der in Bezug auf die Lehre am Zentrum für Fort- und Weiterbildung erteilten ministeriellen Weisung, bringt sie sich in Widerspruch zu dem, was sie den Studierenden der HöMS außerhalb der Fort- und Weiterbildungsangebote vermittelt. Ignoriert sie dagegen die Weisung des Ministeriums, so muss sie disziplinarrechtliche Sanktionen befürchten. Angesichts der o.g. Äußerung des Staatsministers handelt es sich hierbei auch nicht bloß um theoretische und ganz und gar fernliegende, sondern vielmehr um Szenarien, mit denen durchaus zu rechnen ist.

Im Übrigen macht es – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt des Hebens von Synergien – wenig Sinn, wenn die Lehrinhalte des in die HöMS integrierten Zentrums für Fort- und Weiterbildung sich von jenen Lehrinhalten unterscheiden, die in den sonstigen von der HöMS angebotenen Veranstaltungen behandelt werden. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass die Dozenten der HöMS nicht nur die im Zentrum für Fort- und Weiterbildung angebotenen, sondern auch alle sonstigen Lehrveranstaltungen an den einschlägigen ministeriellen Vorgaben ausrichten werden. Die Fachaufsicht des Ministeriums greift in diesen Fällen somit reflexartig auf den Selbstverwaltungsbereich der Hochschule über.

Unabhängig davon beeinflussen die Lehrveranstaltungen des Zentrums für Fort- und Weiterbildung die sonstige Lehre an der HöMS auch dadurch, dass Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen des Zentrums auch von Professorinnen und Professoren der HöMS besucht werden, unter Umständen sogar besucht werden müssen. Eine derartige Fort- und Weiterbildung der Lehrenden hat schließlich das Ziel, die Lehrtätigkeit zu beeinflussen und zu steuern – nicht zuletzt durch die Reflexion der eigenen Haltung und Werte. Insofern ist die abstrakt angestrebte trennscharfe Differenzierung der Aufgabenbereiche – und damit verbunden: der verschiedenen Aufsichtsregime – praktisch so gut wie nicht möglich.

Jahresprogramm 2022 der Zentralen Fortbildung der hessischen
Landesverwaltung, S. 164,
https://verwaltungsportal.hessen.de/sites/vwp.hessen.de/files/0005_Jahr

esprogramm_der_Zentralen_Fortbildung_022022.pdf (zuletzt aufgerufen am 17.02.2022).

Die Zusammenführung hochschulischer und polizeilicher Aufgaben unter dem Dach der HöMS führt – wenn tatsächlich Synergieeffekte erzielt werden sollen – nicht bloß zu einer Missbrauchsgefahr, sondern geradezu zwangsläufig dazu, dass Forschung und Lehre im Einzelfall auch der Dienst- und Fachaufsicht des Landespolizeipräsidiums unterworfen sind.

LT- Drs. 20/5722, S. 19.

In Gestalt von § 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG schafft der Gesetzgeber Strukturen, die sich gefährdend auf die Trennung von nichtakademischen (Polizei-)Hierarchien und den Fachhochschulbereich von Forschung und Lehre auswirken. Dieses Szenario einer tatsächlichen Verschränkung der Aufsicht über die HöMS ist nicht bloß hypothetisch, sondern mit Blick auf die beabsichtigten Synergieeffekte unvermeidbar. Die freie wissenschaftliche Betätigung ist strukturell gefährdet. Folglich verletzen die o.g. aufsichtsrechtlichen Normen das hochschulische Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV.

(2) Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben (§ 107 Abs. 5 HHG)

Dem Präsidium der HöMS gehören vier Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten an, die jeweils einem Arbeitsbereich der Hochschule zugehörig sind. Sie verantworten die Arbeitsbereiche (1) Fort- und Weiterbildung, (2) Forschung, Transfer und Innovation, (3) Studium und Lehre sowie (4) polizeiliche Aufgaben.

LT- Drs. 20/5722, S. 27.

Grundsätzlich werden Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten gemäß § 46 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 HHG auf Vorschlag des Präsidenten durch den Senat für mindestens drei Jahre gewählt. Vom Anwendungsbereich dieser Norm ist der Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben gemäß § 108 Abs. 2 HHG ausgenommen: Er wird einseitig vom HMdIS bestellt und nimmt die Aufgabe hauptamtlich wahr. Da dem Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben – jedenfalls allein – keine grundlegenden wissenschaftsrelevanten Entscheidungsbefugnisse zukommen, ist die mangelnde hochschulische Mitwirkung bei seiner Bestellung isoliert betrachtet wohl kein Verstoß gegen das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV. Gleichwohl fällt die einseitige Bestellung des Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben durch das HMdIS bei der Gesamtbetrachtung des Präsidiums als Kollegialorgan ins Gewicht.

Problematisch ist in Bezug auf den Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben allerdings die Art und Weise, wie ihm seine polizeilichen Aufgaben zugewiesen sind: Dem Grunde nach ordnet § 107 Abs. 5 HHG die Kompetenz für polizeiliche Aufgaben dem Präsidenten zu – der Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben ist nach dem Wortlaut des Gesetzes lediglich als Vertreter zuständig. Durch diese Regelung hat der Gesetzgeber offenbar beabsichtigt, den Präsidenten von Aufgaben zu entlasten, die nicht dem Bereich der Selbstverwaltung zuzurechnen sind. Im Ansatz verbleiben die polizeilichen Aufgaben jedoch im Zuständigkeitsbereich des Präsidenten.

Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis bewirkt im Amt des Präsidenten eine Verschränkung von hochschulischen und polizeilichen Aufgaben, die eine Kollision der verschiedenen Aufsichtsregime zur Folge hat. Gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 HHG übt das HMdIS grundsätzlich die Rechts- und Fachaufsicht über die HöMS aus. Sofern es um Fragen von Forschung und Lehre geht, ist die Aufsicht durch das HMdIS gemäß § 101 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 HHG auf die Rechtsaufsicht beschränkt. Soweit die HöMS polizeiliche Aufgaben i.S.v. § 95 Abs. 2 HSOG wahrnimmt, übt das Landespolizeipräsidium die Dienst- und Fachaufsicht aus (§ 96 Abs. 1 Satz 3 HSOG). § 107 Abs. 5 HHG trägt insofern dem Umstand Rechnung, dass durch die HöMS-Gründung eine Selbstverwaltungskörperschaft (HfPV) und eine landesunmittelbare Polizeibehörde (HPA) zusammengeführt werden. Gleichwohl löst § 107 Abs. 5 HHG dieses Spannungsfeld nicht auf, sondern bewirkt eine verfassungswidrige Kollision der Aufsichtsregime in der Person des Präsidenten.

Diese rechtliche Wertung findet ihre Bestätigung in einem Vergleich zu den – in der Gesetzesbegründung in Bezug genommenen – Aufgaben und Befugnissen eines Landrats, der kommunalrechtlich eine Doppelfunktion einnimmt. Einerseits ist er ein Organ eines Kreises (Körperschaft mit Selbstverwaltungsrecht), andererseits kann er im Wege der Organleihe als Aufsichtsbehörde für das Land fungieren. Der Landrat ist also ebenso wie der HöMS-Präsident ein Amtswalter, der verschiedenen Aufsichtsregimen untersteht. Gleichwohl bestehen zwischen der Stellung von Landrat und HöMS-Präsident erhebliche rechtliche wie tatsächliche Unterschiede.

LT- Drs. 20/5722, S. 21; vgl. OVG NRW, Beschl. v. 01.03.2011 – 15 B 127/11 = NWVBI 2011, 269.

Erstens sind die zwei Funktionen des Landrats normativ schärfer abgegrenzt und es existieren klare Kollisionsregeln wie zum Beispiel § 136 Abs. 5 Satz 1 Hessische Gemeindeordnung:

Ist in einer vom Landrat als Behörde der Landesverwaltung als Aufsichtsbehörde zu entscheidenden Angelegenheit der Landkreis

zugleich als Gemeindeverband beteiligt, entscheidet die obere Aufsichtsbehörde.

Demgegenüber enthält das HHG keine entsprechende Regelung, die aufsichtsrechtliche Kollisionen in Bezug auf den HöMS-Präsidenten gleichermaßen auflöst.

Zweitens unterscheiden sich die Doppelfunktionen von Landrat und HöMS-Präsident in ihrer Außenwahrnehmung erheblich. Der HöMS-Präsident wird aufgrund seiner Repräsentationsfunktion stets ausschließlich als HöMS-Präsident wahrgenommen – ob er in polizeilicher oder hochschulischer Mission tätig ist, wird nicht deutlich. Demgegenüber ist der Landrat bei Erfüllung seiner Aufgaben klarer „ausgeflaggt“. Gegenüber kreisangehörigen Gemeinden tritt der Landrat stets als Aufsichtsbehörde des Landes auf. Gegenüber den anderen Organen des Kreises (zum Beispiel dem Kreistag) tritt der Landrat hingegen stets als Organ des Kreises auf. Eine derartige adressatenbezogene Differenzierung ist für den HöMS-Präsidenten nicht möglich.

Drittens wohnt dem HHG – aufgrund der gesetzgeberischen Absicht, durch die HöMS-Gründung Synergieeffekte zu schaffen – schon im Ausgangspunkt die strukturelle Gefahr inne, dass die Grenzen der verschiedenen Aufsichtsregime mäandern. Der Gesetzgeber hat bei der Verabschiedung der Gesetze zur HöMS-Gründung gerade auf die Überschneidung von Aufgabenbereichen abgezielt. Ein vergleichbares gesetzgeberisches Vorhaben, das die Überlagerung der Aufsichtsregime sogar forciert, existiert in Bezug auf den Landrat nicht.

Mit Blick auf die – von Verfassungs wegen notwendige und einfachgesetzlich angeordnete – aufsichtsrechtliche Trennung (siehe hierzu eingehend unter B., II., 1., c), dd), (1)) von hochschulischem sowie polizeilichen Aufgabenbereich und ihrer Vereinigung in der Person des Präsidenten, wird das hochschulische Selbstverwaltungsrecht verletzt. § 107 Abs. 5 HHG ist nicht mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV vereinbar.

ee) Satzungsvorbehalt in Bezug auf Mitbestimmungsrechte der Studierenden (§ 112 HHG)

Gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 HV sind die Studierenden an der hochschulischen Selbstverwaltung zu beteiligen. Diese Selbstverwaltung wird durch einen aus freier Wahl hervorgehenden Allgemeinen Studierendenausschuss (Asta) ausgeübt, der bei jeder Hochschule gebildet ist.

Stein, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 HV, Anm. 4.

Vor Inkrafttreten des HöMSG war die Studierendenmitbestimmung an der HfPV gemäß § 20 VerwFHG mit einem Fokus auf Fachbereichsvertretungen organisiert. § 112 HHG ist zu entnehmen, dass für die HöMS nun grundsätzlich die §§ 83-87 HHG gelten. Die Studierenden der HöMS bilden gemäß § 83 Abs. 1 HHG die Studierendenschaft, die eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und als solche Glied der Hochschule. In §§ 84-87 HHG sind ferner Vorschriften zu Aufgaben, Organen und Haushalt der Studierendenschaft sowie Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft enthalten. Unter dem Gesichtspunkt der hochschulischen Mitbestimmung durch die Studierenden wirkt die Novellierung des HHG – wegen der grundsätzlichen Geltung der §§ 83-87 HHG – vordergründig wie eine rechtliche Verbesserung.

Allerdings ermöglicht § 112 HHG den Erlass einer Satzung durch Mehrheitsbeschluss des Senats, mittels derer von den vorbezeichneten Regelungen abgewichen werden kann. Hierfür ist lediglich die Genehmigung der Satzung durch Kuratorium und HMdIS erforderlich. Der Satzungsvorbehalt stellt die hochschulische Mitbestimmung durch die Studierenden folglich in das Belieben von Akteurinnen und Akteuren, die unter maßgeblichem Einfluss des HMdIS stehen. Sofern diese hochschulischen Organe und Gremien die Rechte der Studierenden aus §§ 83-87 HHG abbedingen, steht den Studierenden faktisch keinerlei Interventionsmöglichkeit zu – dies gilt auch für den Fall, dass der Satzungserlass gem. § 112 HHG für die Studierenden einen vollständigen Verlust ihrer Mitbestimmungsrechte bedeuten kann.

Vor diesem Hintergrund ist die hochschulische Mitbestimmung durch § 112 HHG strukturell gefährdet. Die Norm ist mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV unvereinbar und folglich nichtig.

2. Wissenschaftsfreiheit (Art. 10 HV)

Unter dem Gesichtspunkt der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 10 HV werden im Folgenden solche Aspekte thematisiert, die zwar auch gegen das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV verstoßen, dieses aber weniger spezifisch verletzen als andere Ausprägungen der Wissenschaftsfreiheit wie zum Beispiel das Freiheitsrecht der Professorinnen und Professoren aus Art. 10 HV.

Gemäß Art. 31 GG wird Landesrecht durch Bundesrecht gebrochen. Ausnahmsweise bleiben gemäß Art. 142 GG jedoch Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit Art. 1-18 GG Grundrechte gewährleisten. Dies setzt ein „Mindestmaß an Homogenität“ voraus. Zwischen der in Art. 5 Abs. 3 GG verbürgten Wissenschaftsfreiheit und der Landesnorm Art. 10 HV besteht zwar keine Textidentität, es ist aber jedenfalls inhaltliche Übereinstimmung gegeben. Folglich gilt Art. 10 HV weiter und ein

Verstoß von Landesnormen gegen die Wissenschaftsfreiheit ist allein an Art. 10 HV zu messen.

BVerfG, Beschl v. 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 = BVerfGE 36, 342, Rn. 45;
Stein, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL,
1999, Bd. I, Art. 10 HV, Anm. 1; Kallert, in: PdK – Hessen, Verfassung des
Landes Hessen, 7. Fssg. 2020, Art. 10 HV, Rn. 1.

a) Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit

Gemäß Art. 10 HV darf niemand in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden.

Der Begriff der Wissenschaft sperrt sich – angesichts der Pluralität und Revidierbarkeit der Ergebnisse wissenschaftlicher Bemühungen sowie der Prozesshaftigkeit der individuellen und kollektiven Anstrengungen der Erkenntnisgewinnung und -vermittlung – gegen eine einfache Definition. Angesichts dessen umschreibt das Bundesverfassungsgericht Wissenschaft als Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist.

BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 = BVerfGE 35, 79, Rn. 92;
Kallert, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fssg. 2020,
Art. 10 HV, Rn. 1 f.

Auf diese Konkretisierung ist im Hinblick auf den Schutzbereich des Art. 10 HV aufzubauen. Mit dem Bundesverfassungsgericht ist

„Dieser Freiraum des Wissenschaftlers ist grundsätzlich ebenso vorbehaltlos geschützt, wie die Freiheit künstlerischer Betätigung gewährleistet ist. In ihm herrscht absolute Freiheit von jeder Ingerenz öffentlicher Gewalt. In diesen Freiheitsraum fallen vor allem die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei dem Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe. Jeder, der in Wissenschaft, Forschung und Lehre tätig ist, hat [...] ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozeß [sic] der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Damit sich Forschung und Lehre ungehindert an dem Bemühen um Wahrheit als ‚etwas noch nicht ganz Gefundenes und nie ganz Aufzufindendes‘ (Wilhelm von Humboldt) ausrichten können, ist die Wissenschaft zu einem von staatlicher

Fremdbestimmung freien Bereich persönlicher und autonomer Verantwortung des einzelnen Wissenschaftlers erklärt worden. Damit ist zugleich gesagt, daß [sic] [die Wissenschaftsfreiheit] nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie schützen will.“

BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 = BVerfGE 35, 79, Rn. 92.

Dem Wissenschaftsfreiheitsrecht liegt die Überzeugung zu Grunde, dass eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft die ihr zukommenden Aufgaben am besten erfüllen kann. Forschung stellt in diesem Zusammenhang vorrangig den Prozess der Gewinnung neuer Erkenntnisse und Lehre deren Vermittlung dar, wobei wegen der Verwiesenheit wissenschaftlicher Forschung auf den wechselseitigen Austausch und wechselseitige Kritik beides ineinandergreift.

BVerfG, Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 = BVerfGE 136, 338, Rn. 56; *Kallert*, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fssg. 2020, Art. 10 HV, Rn. 2.

Der persönliche Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit erstreckt sich erstens auf die in einem spezifisch auf die Ermöglichung von Forschung und Lehre angelegten institutionellen Rahmen der wissenschaftlich Tätigen, zum Beispiel Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Studierende (wenn und soweit sie selbst an Forschung und Lehre beteiligt sind). Zweitens erstreckt sich der persönliche Schutzbereich auf die staatlichen Hochschulen als Institutionen.

Kallert, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fssg. 2020, Art. 10 HV, Rn. 2.

Für die Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs von Art. 10 HV gilt in Bezug auf die HöMS das zu Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV Gesagte: Sowohl der Charakter der HöMS als Hochschule als auch die besonderen Anforderungen der Polizei- und Verwaltungsausbildung stehen der Eröffnung des Schutzbereichs nicht entgegen (siehe die Ausführungen unter B., II., 1., a), bb)). Ferner ist der persönliche Schutzbereich von Art. 10 HV für die an der HöMS wissenschaftlich Tätigen (zum Beispiel alle Professorinnen und Professoren) eröffnet.

b) Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit

aa) Genehmigungsvorbehalt für Berufsordnung (§ 111 Abs. 2 und 3 HHG)

In Bezug auf Fragen der Berufung von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern ist der wissenschaftsfreiheitsrechtliche Prüfungsmaßstab höchstrichterlich konkretisiert worden:

„Bei Entscheidungen, die unmittelbar Fragen der Forschung oder die Berufung der Hochschullehrer betreffen, muss [sic!] der Gruppe der Hochschullehrer ein weitergehender, ausschlaggebender Einfluss [sic!] vorbehalten bleiben.“

BVerfG, Urt. v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 = BVerfGE 35, 79, Ls. 8c.

Gemäß § 111 Abs. 1 Satz 1 HHG werden die Bediensteten der HöMS – also auch die Professorinnen und Professoren – durch das HMdIS eingestellt. § 111 Abs. 2 HHG bestimmt in Bezug auf die Einstellung von Professorinnen und Professoren, dass vom Senat durch Satzung abweichende Regelungen von dem üblichen Berufungsverfahren nach § 69 HHG zu treffen sind. Diese Satzung bedarf gemäß § 111 Abs. 3 Satz 1 HHG einer ministeriellen Genehmigung.

Dass die formelle Berufungsentscheidung (also nicht die materielle Auswahlentscheidung) in § 111 Abs. 1 Satz 1 HHG vom Präsidenten auf das HMdIS verlagert wird, dürfte wohl – isoliert betrachtet – noch keinen Verstoß gegen die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 10 HV darstellen. Das Erfordernis der ministeriellen Genehmigung der Satzung über das Berufungsverfahren gemäß § 111 Abs. 2 und 3 HHG ist jedoch ein „kryptische[r] Maßstab“,

vgl. Stellungnahme von *Fehling* im Rahmen der gemeinsamen mündlichen Anhörung des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (LT-Drs. 20/5722), Ausschussvorlage INA 20/35, WKA 20/25, 14.07.2021, S. 78,

und führt zu einer verfassungswidrigen Berufung von Professorinnen und Professoren. Entgegen den verfassungsgerichtlichen Anforderungen können die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer nicht ohne entscheidende Mitwirkung des HMdIS über die Berufsordnung befinden. Vielmehr dürfte der Genehmigungsvorbehalt dazu führen, dass vonseiten der hochschulischen Gremien dem HMdIS nur solche Ordnungen zur Genehmigung zugeführt werden, welche aus Sicht der Professorinnen und Professoren

voraussichtlich auf ministerielles Wohlgefallen stößt. § 111 Abs. 2 und 3 HHG verletzt folglich das Wissenschaftsfreiheitsrecht der HöMS sowie der Professorinnen und Professoren und ist nicht mit Art. 10 HV vereinbar.

bb) Zuständigkeit für Leistungsbezüge von Professorinnen und Professoren (§ 38 Abs. 3 HBesG)

Grundsätzlich entscheidet an Hochschulen des Landes Hessen gemäß § 37 Abs. 7 HHG das Präsidium über die Leistungsbezüge von Professorinnen und Professoren. Die Geltung von § 43 Abs. 7 HHG wird für die HöMS allerdings durch § 90a HHG (a.F. vom 30.09.2021) abbedungen. § 38 Abs. 3 HBesG ermächtigt vielmehr den zuständigen Minister, durch Rechtsverordnung für die HöMS nähere Regelungen in Bezug auf die Leistungsbezüge von Professorinnen und Professoren zu treffen.

Mit Rechtsverordnung vom 14.10.2021 hat der Hessische Minister des Innern und für Sport von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht: Die Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Bereich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HHöMSLeistBV) ist am 01.01.2022 in Kraft getreten. Diese Verordnung regelt gemäß § 1 Satz 1 HHöMSLeistBV die Vergabe von Leistungsbezügen an Professorinnen und Professoren der Besoldungsordnung W und trifft Bestimmungen über die Vergabe von Forschungs- und Lehrzulagen. Ferner beinhaltet die Verordnung Bestimmungen zur Ruhegehaltfähigkeit befristeter Leistungsbezüge und zur Teilnahme von Leistungsbezügen an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen (§ 1 Satz 2 HHöMSLeistBV). Zur Zuständigkeit der Mittelvergabe heißt es in § 7 HHöMSLeistBV ausdrücklich:

Über die Vergabe von Forschungs- und Lehrzulagen sowie von Leistungsbezügen für Professorinnen und Professoren einschließlich ihrer Teilnahme an den allgemeinen Besoldungserhöhungen und ihrer Ruhegehaltfähigkeit bis zum Prozentsatz nach § 35 Abs. 3 Satz 1 des Hessischen Besoldungsgesetzes entscheidet auf Vorschlag des Präsidiums der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit das für das Dienstrecht zuständige Ministerium.

GVBl. 2021, S. 652 f.

Folglich entscheidet im Fall der HöMS nicht das Hochschulpräsidium letztverbindlich über Forschungs- und Lehrzulagen sowie Leistungsbezüge der Professorinnen und Professoren, sondern das HMdIS.

Bei Forschungs- und Lehrzulagen sowie Leistungsbezügen handelt es sich um vermögenswerte Vorteile, die etwa zur Honorierung bestimmter Tätigkeiten oder Erfolge an Professorinnen und Professoren vergeben werden können. Besondere Leistungsbezüge können gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1-3 HHöMSLeistBV zum Beispiel aus Anlass von Auszeichnungen, Forschungsevaluationen, Publikationen oder internationalem Engagement vergeben werden. Ferner werden Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge gemäß § 3 HHöMSLeistBV jeweils zur Erreichung eines bestimmten (hochschulpolitischen) Zwecks vergeben. Funktionsleistungsbezüge werden Professorinnen und Professoren gemäß § 5 HHöMSLeistBV für die Zeit der Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulselbstverwaltung und Hochschulleitung vergeben. Als Forschungs- und Lehrzulage wird Professorinnen und Professoren schließlich – während der Dauer eines Drittmittelflusses – aus diesen Mitteln eine nicht ruhegehaltfähige Zulage gewährt.

Bei Gewährung von Leistungsbezügen sowie Forschungs- und Lehrzulagen handelt es sich deshalb insofern um einen grundrechtsrelevanten Belang, als die damit oftmals verbundene Bewertung wissenschaftlicher Leistungen zu einer inhaltlichen Steuerung der Wissenschaft führen kann. Dem Wissenschaftsfreiheitsrecht liegt jedoch die Überzeugung zugrunde, dass Professorinnen und Professoren frei von Nützlichkeits- und hochschulpolitischen Zweckmäßigkeitseinstellungen wissenschaftlich tätig sein können. Die Ermächtigung des HMdIS, letztverbindlich über die o.g. Bezüge und Zulagen der Professorinnen und Professoren zu bestimmen, widerstrebt dem verfassungsrechtlichen Leitbild einer freien Wissenschaft. Vor diesem Hintergrund ist § 38 Abs. 3 HBesG nicht mit Art. 10 HV vereinbar und folglich nichtig.

Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 = BVerfGE 136, 338, Rn. 56; zu dieser Missbrauchsgefahr eingehend *Fehling*, Ordnung der Wissenschaft, 2014, 113, 117 m.w.N.

cc) Beamtenrechtliche Probezeit für Professorinnen und Professoren der HöMS (§ 111 Abs. 1 Satz 3 HHG)

Gemäß § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG findet auf die Professorinnen und Professoren der HöMS nicht § 66 Abs. 4 Satz 1 HHG, sondern § 9 Hessische Laufbahnverordnung (HLV) Anwendung. Folglich haben sie eine beamtenrechtliche Probezeit zu durchlaufen. Was darunter zu verstehen ist, ist § 9 Abs. 1 HLV zu entnehmen:

In der Probezeit soll sich erweisen, ob die Beamtin oder der Beamte die für eine Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit notwendigen Anforderungen an Eignung, Befähigung und fachliche

Leistung erfüllt. Die Beamtin oder der Beamte ist während der Probezeit nach Möglichkeit auf mehr als einem Dienstposten einzusetzen. Für die Feststellung der Bewährung gilt ein strenger Maßstab. Als Grundlage für die Entscheidung über die Bewährung während der Probezeit ist nach 18 Monaten ein Zwischenbericht über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtin oder des Beamten zu erstellen. Vor Ablauf der Probezeit ist in einem Abschlussbericht festzustellen, ob die Beamtin oder der Beamte sich in vollem Umfang bewährt hat.

Die regelmäßige Probezeit dauert drei Jahre; die Mindestprobezeit dauert ein Jahr. Eine Verkürzung auf bis zu sechs Monate ist für Professorinnen und Professoren der HöMS ausdrücklich nicht möglich.

Siehe § 9 Abs. 2 Satz 1-2 HVL sowie § 9 Abs. 2 Satz 3 HVL i.V.m. § 7 Abs. 1 HBG.

Für die Professorinnen und Professoren anderer Hochschulen im Land Hessen gilt demgegenüber § 67 Abs. 7 Satz 1-4 HHG:

Bei der ersten Verleihung eines Professorenamtes sollen Professorinnen und Professoren in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen werden. Die Probezeit beträgt in der Regel drei Jahre, mindestens aber ein Jahr. Die Hochschulen regeln das Verfahren zur Feststellung der Bewährung nach § 20 Abs. 2 des Hessischen Beamtengesetzes durch Satzung. Abweichend von Satz 1 und 2 ist eine Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit insbesondere möglich, wenn eine andere Hochschule einen Ruf erteilt hat.

Während die Berufung auf Probe an anderen Hochschulen im Land Hessen also nur für die erste Verleihung eines Professorenamtes angeordnet ist, handelt es sich an der HöMS bei der Berufung auf Probe um das reguläre Verfahren. Ferner handelt es sich bei § 67 Abs. 7 Satz 1 HHG um eine Soll-Vorschrift, deren Befolgungsanspruch hinter dem von § 9 Abs. 1 HVL zurückbleibt. Mithin unterliegen die Professorinnen und Professoren der HöMS besonders strikten beamtenrechtlichen Probezeitvorschriften.

Dass die Professorinnen und Professoren der HöMS eine Probezeit i.S.v. § 9 Abs. 1 HVL zu durchlaufen haben, hat der Gesetzgeber wie folgt begründet:

„Die Nichtanwendung auf verbeamtete Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit

hätte zur Folge, dass das für das Dienstrecht zuständige Ministerium keine hinreichende Möglichkeit hätte, zu gewährleisten, dass eine Lebenszeitverbeamtung von Professorinnen und Professoren dieser Hochschule nur dann erfolgt, wenn eine hinreichende Bewährung im Rahmen der Verbeamtung auf Probe erfolgt ist.

Durch die Anwendung des § 9 HLVO auch auf Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit wird zudem eine Gleichbehandlung mit den nach § 90f Abs. 2 HHG-neu [entspricht § 104 Abs. 2 HHG in aktueller Fassung vom 14.12.2021) ebenfalls zur Professorengruppe gehörenden Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten in Bezug auf die Probezeit sichergestellt.“

LT-Drs. 20/5722, S. 29.

Bei den im ersten Absatz beschriebenen Erwägungen handelt es sich – genau genommen – schon gar nicht um ein Argument, das als Begründung für ein Gesetz taugt, sondern lediglich um die Beschreibung des Alternativzustands, der bestehen würde, wenn die konkrete Norm nicht erlassen worden wäre. Es wird nicht positiv die Zweck- oder Rechtmäßigkeit der Norm begründet, sondern zirkelschlussartig argumentiert.

Auch inhaltlich vermag die von der Landesregierung geführte Argumentation nicht zu überzeugen. Zwischen der Gruppe der Professorinnen und Professoren einerseits und der Gruppe der Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten andererseits bestehen signifikante Unterschiede (siehe hierzu eingehend unter B., II., 1., c), aa)), die eine Gleichbehandlung nicht bloß nicht notwendig machen, sondern sie vielmehr verbieten.

Die nunmehr geschaffenen Regelungen über die Probezeit für Professorinnen und Professoren der HöMS bedeuten eine massive Schlechterstellung gegenüber Professorinnen und Professoren anderer Hochschulen i.S.d. HHG. Dem Wissenschaftsfreiheitsrecht liegt die Überzeugung zu Grunde, dass Professorinnen und Professoren frei von Nützlichkeits- und hochschulpolitischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen wissenschaftlich tätig sein können. Mit Blick auf ihre Bewährung werden Professorinnen und Professoren in Probezeit typischerweise keine so freie und selbstbestimmte Forschung und Lehre betreiben können, wie dies nach der Probezeit möglich ist. Zum Beispiel werden Professorinnen und Professoren in Probezeit sich mit HMdIS-kritischen Forschungsergebnissen tendenziell eher zurückhalten als Professorinnen und Professoren, die nicht lediglich auf Probe verbeamtet sind. Schließlich erfolgt die Lebenszeitverbeamtung von HöMS-Professorinnen und -

Professoren genau durch das Ministerium, mit dessen Arbeit sie sich im Rahmen ihrer Forschung Lehre am meisten auseinandersetzen.

Da polizeirechtliche Forschung nicht selten auch eine rechtspolitische Dimension beinhaltet, sind Interessenkonflikte bei den Beamtinnen und Beamten des HMdIS, die über die Lebenszeitverbeamtung entscheiden, programmiert. § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG ermöglicht es dem HMdIS, die Tätigkeit der HöMS-Professorinnen und -Professoren während ihrer Probezeit auch im Hinblick auf ihre rechtspolitische Konformität zu begutachten und diese Eindrücke bei der Entscheidung über die Lebenszeitverbeamtung einfließen zu lassen.

Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 = BVerfGE 136, 338, Rn. 56.

Daher ist § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG unvereinbar mit der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 10 HV.

III. Fazit

Insgesamt steht die Ausgestaltung der Vorschriften über die HöMS in deutlichem Widerspruch zum (vorgeblichen) Zweck der Reform, die Wissenschaftlichkeit der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Polizei und Verwaltung im Land Hessen zu stärken. Hochschulen und Polizeibehörden unterscheiden sich in ihrer Organisationsstruktur fundamental und dürfen daher nicht leichtfertig miteinander vermengt werden. Die in der Gesetzgebung in Aussicht gestellten Synergieeffekte können nicht gehoben werden. Die Vorschriften über die HöMS sind vielmehr ein Danaergeschenk: Die Zusammenlegung von HfPV, HPA und ZFH verstößt – unter dem Deckmantel einer wissenschaftlichen Aufwertung der Polizeiausbildung – gegen das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (Art. 60 Abs. 1 HV) und die Wissenschaftsfreiheit (Art. 10 HV).

LT-Drs. 20/5722, S. 19.

Die Zusammensetzung der Statusgruppe der Professorinnen und Professoren für die Wahl ihrer Vertretung in den Gremien ist verfassungswidrig. Die Regelungen zur Bestellung und Abberufung von Präsident und Kanzler sind nicht mit dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen vereinbar. Gleiches gilt für das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge der HöMS, namentlich die Zusammensetzung von Präsidium und Kuratorium. Ferner steht das aufsichtsrechtliche Leitbild der HöMS im Widerspruch zur HV – was insbesondere bei der Aufgabenzuweisung zwischen Präsident und Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben deutlich wird. Nicht zuletzt verstößt der Satzungsvorbehalt in Bezug auf die Mitbestimmungsrechte der Studierenden gegen die HV. Weiterhin ist der Genehmigungsvorbehalt für die

Berufungsordnung der Professorinnen und Professoren ebenso verfassungswidrig wie die Zuständigkeitsanordnung für Leistungsbezüge von Professorinnen und Professoren. Schließlich ist die beamtenrechtliche Probezeit für die Professorinnen und Professoren der HöMS nicht mit der HV vereinbar.

Mit Einrichtung der HöMS findet sich nun ein Fremdkörper im HHG, der im Hinblick auf die Anforderungen an künftige Umstrukturierungen anderer hessischer – womöglich auch privater – Hochschulen mit einem Dambruch einhergeht. Wenn sich in Zukunft stets darauf verweisen ließe, dass ein geringes Maß an Selbstverwaltung und Wissenschaftsfreiheit an der (staatlichen) HöMS bereits für zulässig erachtet worden ist, dann würden Grundpfeiler der Hochschulautonomie weit über den konkreten Fall einer einzelnen Landes-Verwaltungshochschule hinaus ins Wanken geraten.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet. §§ 90a, 101 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2 und 4-5, 109 Satz 2, 110 Abs. 2, 111 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und 3 und 112 HHG sowie §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG und § 38 Abs. 3 HBesG stehen im Widerspruch mit der HV und sind folglich nichtig.

Köln, den 28.06.2022

Univ.-Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley)