

Samuel Weitz

Die neue Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit: Hochschulorganisation sui generis – auf Kosten der Wissenschaftsfreiheit

Am 01.01.2022 ist das Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit vom 30.09.2021 in Kraft getreten.¹ Dieses Gesetz bedeutet eine umfassende Reorganisation für die Polizei- und Verwaltungsausbildung im Land Hessen (I.). Die ehemals als Polizeibehörde² bestehende *Polizeiakademie Hessen*³, das bisherige Referat *Zentrale Fortbildung Hessen*⁴ im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport⁵ sowie die *Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung*⁶ sind in der *Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit*⁷ aufgegangen. Für die neue HöMS hat der Landesgesetzgeber eine Hochschulorganisation sui generis erdacht. Der Einfluss der Professoren auf die Zusammensetzung der sie vertretenden Statusgruppe in den Hochschulgremien unterschreitet das verfassungsrechtlich erforderliche Maß erheblich (III., 1.). Der Einfluss des HMdIS auf die Bestellung und Abberufung der Leitungspersonen der HöMS schränkt das hochschulische Selbstverwaltungsrecht über Gebühr ein (III., 2.). Das Kuratorium der HöMS ermöglicht in verfassungswidriger Weise Einflussnahme durch staatsnahe Akteure (III., 3.). In der Gesamtschau stehen zahlreiche organisationsrechtliche Vorschriften des Gesetzes zur Gründung der HöMS im Widerspruch mit dem landesverfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen (II., 2.) sowie der Wissenschaftsfreiheit (II., 3.). Es ist zu erwarten, dass der Landesgesetzgeber das Organisationsrecht der HöMS – spätestens nach einer Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs in einem laufenden Normenkontrollverfahren⁸ – wird modifizieren müssen. Sinnvoll erscheint im Grundsatz eine Ausgestaltung als Hochschule für angewandte Wissenschaften i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HessHG (IV.).

I. Gründungsgeschichte der HöMS

1. Organisation der Polizei- und Verwaltungsausbildung bis zum 31.12.2021

Bis zum 31.12.2021 war die akademische und praktische Ausbildung, insbesondere der Anwärter für den Polizeivollzugsdienst, nahezu vollständig an der HfPV als nicht-rechtsfähiger Anstalt des Landes Hessen angesiedelt.⁹ Die Anwärter erlangten etwa „unter Beachtung der einschlägigen Dienstvorschriften praktische Kenntnisse über Waffen, Gerät und das Schießen“¹⁰. Sie sollten „die dienstlich zugelassenen Schusswaffen sicher und schnell handhaben, treffsicher schießen sowie auftretende Störungen erkennen und folgerichtig handeln können“¹¹. In akademischer Hinsicht beinhaltete die Ausbildung z.B. das Modul S 1.2 „Polizei in Staat und Gesellschaft“, dessen Inhalte die Verfassung und der Rechtsstaat sowie das Beamtenverhältnis waren.¹² Die HPA fungierte – im Gegensatz zur HfPV als Stätte erstmaliger Ausbildung – vor allem als Fort- und Weiterbildungsstätte für die Polizei des Landes Hessen. Ferner war der Zentrale Polizeipsychologische Dienst an der HPA angesiedelt. Anwärter begegneten der HPA als Einstellungsbehörde sowie, für den Zeitraum ihrer Ausbildung, als Dienstherrin i.S.v. § 2 HBG, § 2 BeamtStG. Die ZFH war, wie die HPA, in der Fort- und Weiterbildung aktiv. Allerdings richteten sich die Angebote der ZFH nicht ausschließlich an die Polizei, sondern an alle Landesbediensteten. Zum Beispiel konzipierte und organisierte die ZFH die Führungsförderung.¹³

Nicht nur organisatorisch, sondern auch hinsichtlich der Rechtssetzung waren die hochschulischen und polizeilichen Aufgaben der Aus- und Weiterbildungsstätten

¹ GVBl. 2021, S. 622; berichtigt durch GVBl. 2021, S. 675; abweichend sind Art. 1 und 4 Nr. 2 des Gesetzes gemäß Art. 10 Satz 2 des Gesetzes bereits am Tag nach der Verkündung – dem 12.10.2021 – in Kraft getreten; siehe außerdem das Gesetz zur Neuordnung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 14.12.2021, GVBl. 2021, S. 931.

² § 91 Abs. 2 Nr. 2 lit. e HSOG i.d.F. vom 23.08.2018.

³ Im Folgenden: HPA.

⁴ Im Folgenden: ZFH.

⁵ Im Folgenden: HMdIS.

⁶ Im Folgenden: HfPV.

⁷ Im Folgenden: HöMS.

⁸ HessStGH, P.St. 2891.

⁹ §§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 1 Satz 1 VerwFHG a.F. vom 28.09.2015.

¹⁰ Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Schutzpolizei“ der HfPV vom 20.09.2016, S. 30.

¹¹ Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Schutzpolizei“ der HfPV vom 20.09.2016, S. 30.

¹² Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Schutzpolizei“ der HfPV vom 20.09.2016, S. 15.

¹³ 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).

von Polizei und Verwaltung im Land Hessen bis zum 31.12.2021 klar getrennt: Die Bestimmungen über die HfPV waren im VerwFHG normiert, die der HPA im HSOG und die der ZFH u.a. in einem ministeriellen Erlass¹⁴.

2. Reformbestrebungen und Gesetzentwürfe

Der politische Wille, die drei Aus- und Fortbildungsstätten HfPV, HPA und ZFH zusammenzuführen, wurzelt im Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen vom 23.12.2013 für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags. Die Koalitionspartner hatten vereinbart, „die Einbindung der Verwaltungsfachhochschulen des Landes in das Wissenschaftssystem [zu] stärken“¹⁵. Konkreter fassten die gleichen Koalitionspartner ihr Vorhaben im nächsten Koalitionsvertrag vom 23.12.2018 für die 20. Wahlperiode des Hessischen Landtags: Sie „wollen [...] eine[r] Verwaltungsfachhochschule schaffen, in der auch HfPV, HPA und die Zentrale Fortbildung aufgehen“¹⁶. Mehr als sieben Jahre nach der erstmaligen Erwähnung in einem Koalitionsvertrag legte die hessische Landesregierung am 10.05.2021 schließlich den ersten Gesetzentwurf zur Gründung der HöMS vor.¹⁷

Mit der Gründung der HöMS hat die hessische Landesregierung im Wesentlichen drei Ziele verfolgt: Erstens sollte die Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltung gefördert werden.¹⁸ Zweitens sollten Synergien zwischen akademischen und praktischen Aspekten der Polizeiausbildung gehoben werden.¹⁹ Drittens beabsichtigte die Landesregierung die Stärkung des Wissen-

schaftssystems in Hessen.²⁰ Dass diese hehren Ziele durch das Gesetz zur Gründung der HöMS nicht zu erreichen sein werden, ist mehr Politikum als Rechtsfrage. Verfassungsrechtlich virulent ist vielmehr das hochschulorganisatorische Gefüge der HöMS.

Sowohl in den Medien²¹ als auch in den Stellungnahmen der Sachverständigen im Rahmen der gemeinsamen Anhörung von Innenausschuss und Ausschuss für Wissenschaft und Kunst des Hessischen Landtags²² wurde der Gesetzentwurf vom 10.05.2021 deutlich kritisiert und vielfach als verfassungswidrig bezeichnet. Zu diesem Urteil kamen die Sachverständigen insbesondere, weil sie das hochschulische Selbstverwaltungsrecht und die Wissenschaftsfreiheit verletzt sahen.²³ Infolgedessen haben die Regierungsfractionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Gesetzentwurf vom 10.05.2021 geringfügig modifiziert und am 15.09.2021 einen entsprechenden Änderungsantrag im Hessischen Landtag eingebracht.²⁴ Dort wurde das Gesetz zur Gründung der HöMS schließlich am 30.09.2021 beschlossen.²⁵ Die wesentlichen Vorschriften dieses Gesetzes sind am 01.01.2022 in Kraft getreten und haben die – auch nach dem Nachjustieren qua Änderungsantrag – fundamentaler Kritik²⁶ ausgesetzte Gründung der HöMS besiegelt.

3. Status quo

Die HöMS ist eine Hybride. Sie ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 1 HessHG) und zugleich – bei Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben – eine Polizeibehörde (§ 91 Abs. 2 Nr. 2 lit. e HSOG). Zum

¹⁴ 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).

¹⁵ 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.

¹⁶ Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Wahlperiode des Hessischen Landtags vom 23.12.2018, S. 135.

¹⁷ LT-Drs. 20/5722.

¹⁸ LT-Drs. 20/5722, S. 19.

¹⁹ LT-Drs. 20/5722, S. 19.

²⁰ LT-Drs. 20/5722, S. 19.

²¹ 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 abgerufen am 14.08.2023]; 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 abgerufen am 14.08.2023].

²² Ausschussvorlage INA 20/35, WKA 20/25, Stellungnahmen der Anzuhörenden zur gemeinsamen mündlichen Anhörung des

Innenausschusses und des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der HöMS (LT-Drs. 20/5722), 08.07.2021 und 14.07.2021; Stenografischer Bericht INA 20/46, WKA 20/29, Öffentliche Anhörung des Innenausschusses und des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der HöMS (LT-Drs. 20/5722), 15.07.2021.

²³ Z.B. Fehling, in: Stenografischer Bericht INA 20/46, WKA 20/29, Öffentliche Anhörung des Innenausschusses und des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst zum Entwurf der hessischen Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der HöMS (LT-Drs. 20/5722), 15.07.2021, S. 13.

²⁴ LT-Drs. 20/6389.

²⁵ GVBl. 2021, S. 622; berichtigt durch GVBl. 2021, S. 675; siehe auch das Gesetz zur Neuregelung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 14.12.2021, GVBl. 2021, S. 931.

²⁶ Z.B. Ogorek, Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit: Verpasste Chancen, geschwächte Wissenschaft, DP 2022, 89; 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> [zuletzt abgerufen am 14.08.2023].

einen ist die HöMS in den Fachbereichen Polizei und Verwaltung zuständig für die Aus- und Fortbildung des Nachwuchses des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes und des gehobenen Polizeivollzugsdienstes sowie der zur Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst zugelassenen Tarifbeschäftigten des Landes, der Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 4 Abs. 5 Satz 1 HessHG). Zum anderen übernimmt die HöMS als Auftragsangelegenheit die Zentrale Fortbildung der Beschäftigten der hessischen Landesverwaltung (§ 101 Abs. 2 HessHG). Zu den polizeilichen Aufgaben der HöMS gemäß § 95 Abs. 2 HSOG zählen wiederum z.B. die polizeiliche Aus- und Fortbildung aller Polizeibediensteten des Landes bis auf die berufliche Grundqualifizierung des gehobenen Dienstes sowie – ab dem 01.11.2023 – die Aus- und Fortbildung der Spezialeinheiten (Nr. 1). Ferner leistet die HöMS gemäß § 95 Abs. 2 HSOG polizeipsychologische Dienste (Nr. 4) und ist verantwortlich für das Nachwuchsmanagement sowie die Einstellung von Polizeianwärterinnen und -anwärtern (Nr. 2).

Nachdem schon im Gesetzgebungsverfahren Zweifel an der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 und Art. 10 HessVerf aufgekommen waren, initiierten die Oppositionsfraktionen von SPD und FDP im Hessischen Landtag nach Inkrafttreten des Gesetzes ein abstraktes Normenkontrollverfahren gemäß Art. 132 HessVerf i.V.m. §§ 39, 40 StGHG. Sie beantragten die Feststellung, dass einzelne Vorschriften, die die Organisation der HöMS betreffen, mit der HessVerf im Widerspruch stehen und nichtig sind.²⁷ Mit einer Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs ist im Laufe der kommenden Monate zu rechnen.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Verfassung des Landes Hessen als Prüfungsmaßstab

a) Relevantes Landesverfassungsrecht

Gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf haben die Universitäten und staatlichen Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studierenden zu beteiligen

sind. Art. 10 HessVerf garantiert die Wissenschaftsfreiheit: Niemand darf in seinem wissenschaftlichen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden. Art. 10 HessVerf und Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf stehen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang: Das hochschulische Selbstverwaltungsrecht ist eine spezielle Ausprägung der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre. Das Selbstverwaltungsrecht soll diesen Freiheiten zur Entfaltung verhelfen und dient den Hochschulen zur Wahrung ihrer Autonomie.²⁸

Dass das hochschulische Selbstverwaltungsrecht nicht als Teil der Wissenschaftsfreiheit verstanden, sondern eigenständig im Wortlaut der Verfassung garantiert wird, ist kein hessisches Spezifikum. Mit Ausnahme der Bundesländer Berlin, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein enthalten alle Landesverfassungen eine Norm, die – wie Art. 60 HessVerf – grundlegend die verfassungsrechtliche Stellung von Hochschulen regelt. Konkret das hochschulische Selbstverwaltungsrecht hat in zwölf Bundesländern ausdrücklich Verfassungsrang, z.B. gemäß Art. 20 BWVerf, Art. 138 BayVerf, Art. 5 Abs. 3 NdsVerf sowie Art. 16 NRWVerf. Die Beteiligung der Studierenden an der hochschulischen Selbstverwaltung schreiben neben dem Land Hessen (Art. 60 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 HessVerf) sechs weitere Bundesländer in unterschiedlichem Umfang fest.²⁹

b) Verhältnis von HessVerf und GG

Auf Bundesebene ist die verfassungsrechtliche Stellung von Hochschulen – anders als die Wissenschaftsfreiheit i.S.v. Art. 10 HessVerf – im Wortlaut der Verfassung nicht ausdrücklich festgeschrieben. Es existiert keine Art. 60 HessVerf unmittelbar entsprechende Norm im GG.³⁰ Die Freiheit von Kunst und Wissenschaft sowie Forschung und Lehre ist in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG normiert – ohne die hochschulische Perspektive auf Wissenschaft gesondert zu adressieren. Art. 5 Abs. 3 GG enthält neben dem individuellen Wissenschaftsfreiheitsrecht allerdings auch eine objektive Wertordnung: Es handelt sich um eine „das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde wertentscheidende Grundsatznorm“³¹, die somit auch die hochschulische Selbstverwaltung betrifft.³²

²⁷ HessStGH, P.St. 2891.

²⁸ Rupp, in: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft (FS Unruh), 1983, S. 919, 920; Hillermann, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 57, 70.

²⁹ Siehe Art. 28 Abs. 1 ThürVerf, Art. 107 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf, Art. 39 Abs. 1 Satz 2 RhPfVerf, Art. 33 Abs. 2 Satz 2 SaarlVerf, Art. 138 Abs. 2 Satz 2 BayVerf, Art. 32 Abs. 1 BdbgVerf.

³⁰ Meister, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fassung 2020, Art. 60 Rn. 1.

³¹ BVerwG 25.11.1977 – VII C 25.76 – BVerwGE 55, 73, Rn. 11 ff.; vgl. auch BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71 – BVerfGE 35, 79, Ls. 2.

³² Kempen, in: BeckOK GG, 55. Edition vom 15.05.2023, Art. 5 Rn. 188; Hillermann, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 107 ff. m.w.N.

Grundsätzlich wird Landesrecht gemäß Art. 31 GG durch Bundesrecht gebrochen. Ausnahmsweise bleiben gemäß Art. 142 GG Bestimmungen der Landesverfassungen insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit Art. 1–18 GG Grundrechte gewährleisten.³³ Zwar erscheint die Gewährleistung des hochschulischen Selbstverwaltungsrechts in den Landesverfassungen dem Bundesverfassungsgericht „dort neben der Garantie der Wissenschaftsfreiheit als etwas Zusätzliches“³⁴. Gleichwohl folgert das Bundesverfassungsgericht aus Art. 5 Abs. 3 GG das verfassungsrechtliche Gebot möglichst freiheitlicher Strukturen an Hochschulen³⁵ und hält für verfassungsrechtlich erforderlich, dass der Gesetzgeber ein „hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger sicherstellt“.³⁶ Die bundesverfassungsgerichtliche Interpretation der grundgesetzlichen Wissenschaftsfreiheit lässt den Schluss zu, dass das hochschulische Selbstverwaltungsrecht aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf sämtlich Art. 5 Abs. 3 GG implizit zu entnehmen ist.³⁷ Zwischen Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf einerseits sowie Art. 5 Abs. 3 GG andererseits besteht folglich zwar keine Textidentität, aber das erforderliche „Mindestmaß an Homogenität“³⁸, also Übereinstimmung i.S.v. Art. 142 GG. Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf ist vom Geltungsvorrang des Bundesrechts unberührt und in Kraft.³⁹ Gleiches gilt für Art. 10 HessVerf, der in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG die Wissenschaftsfreiheit gewährleistet.⁴⁰

2. Art. 60 Abs. 1 HessVerf

a) Institutionelle Garantie der Hochschulen

Art. 60 Abs. 1 HessVerf 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. Art. 60 Abs. 1 Satz 1 HessVerf beinhaltet eine institutionelle Gewährleistung von staatlichen Hochschulen.⁴¹ Der Verfassungsgesetzgeber garantiert ihr Fortbestehen als organisatorische Institution – ohne das Fortbestehen einzelner Hochschulen individuell zuzusichern. Aus dieser institutionellen Garantie folgt ein Abwehrrecht der Hochschulen bei ungerechtfertigten Eingriffen in ihren Rechtsbestand.⁴² Andererseits gibt Art. 60 Abs. 1 Satz 1 HessVerf dem Landesgesetzgeber gerade auf, wissenschaftsrelevante Gemeinwohlbelange im Hochschulsystem einer sich wandelnden Gesellschaft fortwährend neu zu definieren und in Gestalt von Organisations- und Verfahrensregelungen abwägend zur Geltung zu bringen.⁴³ Der Landesgesetzgeber muss die Hochschulen also – auch hinsichtlich ihrer Binnenstruktur – regelmäßig den Zeitbedürfnissen anpassen. Hierbei hat der Landesgesetzgeber grundsätzlich einen großen 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.“⁴⁴

³³ Zu Art. 142 GG im Kontext der HessVerf HessStGH 30.12.1981 – PSt. 880 – NJW 1982, 1381; *Schrodt*, Die Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs zu den Grundrechten der Hessischen Verfassung, 1984, S. 9.

³⁴ BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79, 120.

³⁵ BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79, 123 f.

³⁶ BVerfG 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 – BVerfGE 127, 87, 116.

³⁷ So allgemein in Bezug auf die Landesverfassungen auch *Kempen*, in: BeckOK GG, 55. Edition vom 15.05.2023, Art. 5 Rn. 192; zurückhaltender in Bezug auf NRWVerf *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.) NRWVerf, 2. Auflage 2019, Art. 16 Rn. 6; differenziert *Gärditz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Bd. I, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Abs. 3 Rn. 274; a.A. wohl *Hillermann*, Die Durchsetzung des Hochschulselbstverwaltungsrechts vor dem

Bundesverfassungsgericht und den Landesverfassungsgerichten, 2000, S. 131 f.

³⁸ BVerfG 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 – BVerfGE 36, 342, 361.

³⁹ *Germann*, in: BeckOK GG, 55. Edition vom 15.05.2023, Art. 142 Rn. 15–24.

⁴⁰ *Stein*, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 10 Anm. 1; *Kallert*, in: PdK – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fassung 2020, Art. 10 Rn. 1.

⁴¹ *Stein*, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 Anm. 2.

⁴² In Bezug auf die parallele Vorschrift in der NRWVerf *Löwer*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.) NRWVerf, Art. 16 Rn. 21.

⁴³ *Fehling*, Neuorganisation der Polizeihochschulen und Wissenschaftsfreiheit, OdW 2014, 113, 117.

⁴⁴ BVerfG 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 – BVerfGE 127, 87, Rn. 116 m.w.N.

b) Hochschulisches Selbstverwaltungsrecht

Das Recht des Gesetzgebers, die Hochschulorganisation auszugestalten, endet dort, wo das hochschulische Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf beginnt. Der Begriff Selbstverwaltungsrecht ist verfassungsrechtlich nicht allgemeingültig zu definieren.⁴⁵ Selbstverwaltung im Recht ist vielmehr kontextabhängig und im Lichte des jeweiligen Regelungszusammenhangs zu interpretieren.⁴⁶ Bei Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf handelt es sich – wegen der funktionalen Bezüge zu Forschung und Lehre – um ein auf die akademischen Angelegenheiten beschränktes Selbstverwaltungsrecht.⁴⁷ Akademische Angelegenheiten sind solche, die zum „Kernbereich“⁴⁸ des Unerlässlichen für eine freie wissenschaftliche Betätigung der Hochschulen zählen. Hierzu zählt insbesondere das Organisationsrecht der Hochschulen. Indem der Verfassungsgesetzgeber den Hochschulen ihre Selbstverwaltung zugesteht, verzichtet er auf staatseigene Wissenschaftsverwaltung.⁴⁹ Die Schwelle zur verfassungswidrigen Wissenschaftsverwaltung ist überschritten, wenn die freie wissenschaftliche Betätigung strukturell durch das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge gefährdet ist.⁵⁰ Wegen des sensiblen Regelungsgegenstands der Wissenschaftsorganisation hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Hochschulorganisationsrechts bereits grundrechtliche Gefährdungslagen zu vermeiden.⁵¹ Eine bloß hypothetische strukturelle Gefährdung der freien wissenschaftlichen Betätigung reicht gleichwohl nicht aus, um einen Verfassungsverstoß zu begründen – schließlich wirken sich die meisten hochschulorganisatorischen Entscheidungen zumindest mittelbar auf das wissenschaftliche Wirken aus.⁵²

Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf schützt 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.“⁵³ Ergänzend schreibt Art. 60 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 HessVerf die Beteiligung der Studierenden an der hochschulischen Selbstverwaltung vor.

3. Art. 10 HessVerf

Gemäß Art. 10 HessVerf darf niemand in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden. Angesichts der Pluralität und Revidierbarkeit der Ergebnisse wissenschaftlicher Bemühungen sowie der Prozesshaftigkeit der individuellen und kollektiven Anstrengungen der Erkenntnisgewinnung und -vermittlung sperrt sich der Begriff der Wissenschaft gegen eine einfache Definition.⁵⁴

Obwohl es sich bei Art. 10 HessVerf – ebenso wie bei Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf – um eigenständige landesverfassungsrechtliche Gewährleistungen handelt, die einer autonomen Interpretation durch den Hessischen Staatsgerichtshof unterliegen, können für die Konkretisierung der verbürgten Rechte die zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG entwickelten bundesverfassungsgerichtlichen Grundsätze zumindest als Auslegungshilfen herangezogen werden.⁵⁵ Somit ist Wissenschaft jede Tätigkeit, die nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist.⁵⁶ Im Freiraum der Wissenschaft

„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 der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Da-

⁴⁵ Im Kontext von Art. 28 Abs. 2 GG BVerwG 27.08.1976 – IV C 97.74 – BVerwGE 51, 115.

⁴⁶ Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S. 392.

⁴⁷ Stein, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60 Anm. 2; Meister, in: Pdk – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fassung 2020, Art. 60 Rn. 1.

⁴⁸ Statt vieler BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79.

⁴⁹ Stein, in: Zinn/Stein (Begr.), Verfassung des Landes Hessen, 16. EGL, 1999, Bd. I, Art. 60, Anm. 3.

⁵⁰ Fehling, Neuorganisation der Polizeihochschulen und Wissenschaftsfreiheit, OdW 2014, 113, 117.

⁵¹ BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 927/00 – BVerfGE 111, 333.

⁵² BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 927/00 – BVerfGE 111, 333; BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79.

⁵³ BVerfG 20.07.2010 – 1 BvR 748/06 – BVerfGE 127, 87.

⁵⁴ Kallert, in: Pdk – Hessen, Verfassung des Landes Hessen, 7. Fassung 2020, Art. 10 Rn. 1 f.

⁵⁵ In diese Richtung Schmidt, in: Meyer/Stolleis (Hrsg.), Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht, 2. Auflage 1986, S. 20, S. 46 f.; Schrodt, Die Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs zu den Grundrechten der Hessischen Verfassung, 1984, S. 7.

⁵⁶ BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79, 113.

*mit 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 [die Wissenschaftsfreiheit] nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie schützen will.*⁵⁷

III. Hochschulorganisation der HöMS

Die Zusammenlegung von HfPV, HPA und ZFH zur HöMS vermengt hochschulische und polizeibehördliche Organisationsstrukturen in verfassungswidriger Weise. Mit der Einrichtung der HöMS als besonderer Hochschule für angewandte Wissenschaften (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 HessHG) hat der Gesetzgeber einen Fremdkörper im HessHG geschaffen. Im Einzelnen stehen einige Vorschriften über die organisatorische Ausgestaltung der HöMS im Widerspruch zum hochschulischen Selbstverwaltungsrecht (Art. 60 Abs. 1 S. 2 HessVerf) und zur Wissenschaftsfreiheit (Art. 10 HessVerf). Im Folgenden werden exemplarisch drei Verfassungsverstöße des Gesetzes zur Gründung der HöMS untersucht.

1. Zusammensetzung der Statusgruppe der Professoren

Für die Zusammensetzung der hochschulischen Statusgruppen für die Wahl ihrer Vertretung in den Selbstverwaltungsgremien 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 homogen, d.h. nach Unterscheidungsmerkmalen zusammengesetzt sein, die sie gegen andere Gruppen eindeutig abgrenzen [...].“⁵⁸

An der HöMS gilt gemäß § 104 Abs. 2 HessHG für die Wahl ihrer Vertretung in den Gremien § 37 Abs. 3 HessHG entsprechend mit der Maßgabe, dass die Gruppe nach § 37 Abs. 3 Nr. 1 HessHG (Professorengruppe) von den Professoren und Hochschuldozenten gebildet wird. Die Anforderungen an die akade-

mische Qualifikation von Hochschuldozenten sind in § 111 Abs. 6 Satz 1–2 HessHG 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.“ Die Mindestvoraussetzungen für die Einstellung als Professor sind gemäß § 68 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 HessHG „ein abgeschlossenes Hochschulstudium, die für die Erfüllung der Aufgaben nach § 67 Abs. 1 [HessHG] 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.“

Die Gegenüberstellung von Hochschuldozenten und Professoren zeigt, dass das HessHG signifikant niedrigere Anforderungen an die akademische Qualifikation von Hochschuldozenten stellt. Insbesondere müssen Hochschuldozenten nicht über einen Nachweis der wissenschaftlichen Befähigung verfügen und können sogar ein Hochschulstudium durch Praxiserfahrung ersetzen. Neben den Einstellungsvoraussetzungen unterscheiden sich auch die hochschulpolitischen Interessen von Professoren einerseits und Hochschuldozenten andererseits erheblich. § 104 Abs. 2 HessHG bildet somit eine äußerst heterogene Statusgruppe der Professoren, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen⁵⁹ nicht genügt.

Besonders problematisch ist die Vertretung der Professorengruppe i.S.v. § 37 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. § 104 Abs. 2 HessHG im Senat, dem Herzstück der akademischen Selbstverwaltung. Gemäß § 42 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 HessHG sind neun Mitglieder der

⁵⁷ BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79, 113.

⁵⁸ BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79, Ls. 8; grundlegend zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Maßstäben einer grundgesetzkonformen Hoch-

schulorganisation *Würtensberger*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen der Hochschulleitung im Landeshochschulgesetz von Baden-Württemberg, OdW 2016, 1, 2 ff.

⁵⁹ BVerfG 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 – BVerfGE 35, 79, Ls. 8.

Professorengruppe im Senat vertreten, die dort die Mehrheit bilden. Der Senat nimmt wichtige Aufgaben der hochschulischen 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 HessHG). Ferner überwacht der Senat die Geschäftsführung des Präsidiums (§ 42 Abs. 1 Satz 2 HessHG) und ist zuständig für die Beschlussfassung über die Grundordnung im Einvernehmen mit dem Präsidium (§ 42 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Var. 1 HessHG). Dass die Professoren – gegenüber den Hochschuldozenten in Unterzahl – bei der Vertretung im Senat benachteiligt werden, war durch die Rechtssetzung des Gesetzes zur Gründung der HöMS vorgezeichnet. § 104 Abs. 2 HessHG verhindert, dass die Professoren der HöMS autonom an Entscheidungen über Forschungs- und Lehrfragen in verfassungsrechtlich gebotener Weise partizipieren können. Die Gefahr der Unterrepräsentation hat sich im Senat der HöMS längst realisiert: Die neunköpfige Professorengruppe im Senat besteht gegenwärtig aus sieben Hochschuldozenten und zwei Professoren im engeren Sinne.

Zweifelsohne sollte die verfassungswidrige Statusgruppenbildung nicht schlicht durch höhere Anforderungen an die Qualifikationen von Hochschuldozenten aufgelöst werden. Wer Anwärtern für den gehobenen Polizeivollzugsdienst einen adäquaten Schusswaffengebrauch beibringt, muss keine Habilitation über Waffen oder Schusstechnik verfasst haben. Die Anwärterausbildung darf nicht ohne Ansehen der Praxiserfordernisse verwissenschaftlicht werden. In Einklang mit der Verfassung müssen die Statusgruppen von Professoren und Hochschuldozenten aber unbedingt getrennt voneinander gebildet werden.

2. Ministerieller Einfluss auf die Bestellung und Abberufung der Leitungspersonen

Zur Mitwirkung der hochschulischen Selbstverwaltungsorgane an der Bestellung und Abberufung von Leitungspersonen 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.“⁶⁰

a) Präsident

Gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 HessHG wird ein Hochschulpräsident grundsätzlich durch den Senat gewählt. Für den Präsidenten der HöMS hat der Gesetzgeber hingegen ein eigenes Verfahren erdacht: Der Präsident der HöMS wird nach öffentlicher Ausschreibung der Stelle durch das HMdIS aufgrund einer Vorschlagsliste bestellt (§ 107 Abs. 2 Satz 1 HessHG). Die Vorschlagsliste soll drei Namen enthalten (§ 107 Abs. 2 Satz 4 HessHG) und wird von Senat und Kuratorium gemeinsam erstellt (§ 107 Abs. 2 Satz 3 HessHG). Angelehnt an § 48 Abs. 5 HessHG bilden Senat und Kuratorium eine paritätisch besetzte Findungskommission.⁶¹ Die von der Findungskommission erstellte Vorschlagsliste bedarf der Zustimmung von Senat und Kuratorium. Das HMdIS kann bei der Bestellung des Präsidenten von der vorgeschlagenen Reihenfolge abweichen (§ 107 Abs. 2 Satz 5 HessHG) – Leitlinien für diese Ermessensentscheidung enthält die Norm nicht. § 107 Abs. 2 Satz 6–7 HessHG legt nahe, dass das HMdIS die Vorschlagsliste sogar in Gänze abweisen kann: Kommt es aufgrund der Vorschlagsliste nicht zu einer Bestellung durch das HMdIS, 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 (§ 107 Abs. 2 Satz 7 HessHG). Auch die Abberufung des Präsidenten „aus wichtigem Grund“ (§ 107 Abs. 4 Satz 1 HessHG) erfolgt ausschließlich durch das HMdIS sowie lediglich im Benehmen mit dem Senat (§ 107 Abs. 4 Satz 2 HessHG). Eine Abberufung auf einen Antrag aus der Mitte des Senats hin ist nur möglich, wenn das Kuratorium diesem Antrag vor Durchführung der Beschlussfassung über die Abberufung zugestimmt hat (§ 107 Abs. 4 Satz 3 HessHG). In der Gesamtschau

⁶⁰ BVerfG 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 – BVerfGE 136, 338, 365.

⁶¹ LT-Drs. 20/5722, S. 27.

sind die Hochschulorgane in die Bestellung und Abberufung des Präsidenten nur marginal eingebunden. Die Position des HMdIS ist wesentlich machtvoller als die des Senats.

Vor dem Hintergrund des bundesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs⁶² werden die geringen Mitwirkungsmöglichkeiten des kollegialen Selbstverwaltungsorgans virulent, weil der Präsident in der Organisation der HöMS eine elementare Rolle innehat. Er ist gemäß § 42 Abs. 7 HessHG Vorsitzender des Senats, verfügt über die Richtlinienkompetenz (§ 43 Abs. 3 Satz 1 HessHG) und hat das Vorschlagsrecht für die Vizepräsidenten (§ 46 Abs. 1 HessHG). Darüber hinaus ist der Präsident Dienstvorgesetzter des Hochschulpersonals (§ 44 Abs. 1 Satz 2 HessHG) und hat erheblichen Einfluss auf die Wahl und Abwahl der Dekane (§ 51 Abs. 3 Satz 2 und 5 HessHG). In der Gesamtschau wird der Präsident unter lediglich marginaler Beteiligung der hochschulischen Selbstverwaltungsorgane bestellt und abberufen, obwohl er substantielle wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse innehat. Folglich ist § 107 Abs. 2 und 4 HessHG mit dem hochschulischen Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HessVerf nicht vereinbar.

b) Kanzler

Gemäß § 109 Satz 2 HessHG wird der Kanzler der HöMS, ein Beamter auf Lebenszeit, im Benehmen mit dem Senat auf Vorschlag des Präsidenten der HöMS von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium, dem HMdIS, bestellt. Beim Benehmenserfordernis handelt es sich lediglich um eine geringfügige Beteiligung des Senats. Statt einer Willensübereinstimmung wird lediglich eine Anhörung gefordert, die dem Senat die Gelegenheit gibt, seine Vorstellungen in das Verfahren einzubringen.⁶³ Die geringe Mitwirkung des Senats bei der Bestellung des Kanzlers kann auch der in § 109 Satz 2 HessHG vorgeschriebene „Vorschlag [...] des Präsidenten“ als Ausgangspunkt der Kanzlerbestellung nicht ausgleichen – schließlich wird auch der Präsident unter maßgeblichem Einfluss des HMdIS bestellt.

Fraglich ist, ob § 109 Satz 2 HessHG wegen des überproportionalen Einflusses des HMdIS auf die Bestellung des Kanzlers verfassungswidrig ist. Zentrale Aufgabe des Kanzlers ist die Leitung der Hochschulverwaltung nach den Richtlinien des Präsidiums (§ 47 Abs. 1 Satz 1 HessHG). Ferner ist der Kanzler gemäß

§ 47 Abs. 1 Satz 2 HessHG Beauftragter für den Haushalt, gehört dem Präsidium an (§ 43 Abs. 2 HessHG) und ist insoweit für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht durch das Gesetz einem anderen Organ übertragen sind. Die Aufgaben des Kanzlers sind zwar sehr bedeutsam, betreffen jedoch tendenziell wissenschaftsferne Hochschulbereiche. Im Ergebnis verschafft § 109 Satz 2 HessHG dem HMdIS in bedenklicher Weise Einfluss auf die Besetzung einer wichtigen Position. Den verfassungsrechtlichen Anforderungen dürfte die Norm jedoch – isoliert vom hochschulorganisatorischen Gesamtgefüge betrachtet – noch genügen.

3. Zusammensetzung des Kuratoriums

Üblicherweise wird an staatlichen Hochschulen im Land Hessen ein Hochschulrat i.S.v. § 48 HessHG gebildet. Er hat die Aufgabe, die Hochschule bei ihrer Entwicklung zu begleiten, die in der Berufswelt an die Hochschule bestehenden Erwartungen zu artikulieren und die Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse und künstlerischer Leistungen zu fördern (§ 48 Abs. 1 Satz 1 HessHG). Konkret gibt der Hochschulrat etwa Empfehlungen zur Studiengangplanung (§ 48 Abs. 2 Nr. 1 HessHG) und zu den Evaluationsverfahren (§ 48 Abs. 2 Nr. 2 HessHG). Er nimmt z.B. Stellung zum Entwurf der Grundordnung (§ 48 Abs. 3 Nr. 1 HessHG) sowie zum Rechenschaftsbericht des Präsidiums und zu den Lehr- und Forschungsberichten (§ 48 Abs. 3 Nr. 2 HessHG). Einem Hochschulrat gehören gemäß § 48 Abs. 6 Satz 1 HessHG bis zu zehn Persönlichkeiten aus dem Bereich der Wirtschaft, der beruflichen Praxis und dem Bereich der Wissenschaft oder Kunst an. Die Mitglieder werden jeweils zur Hälfte vom Präsidium im Benehmen mit dem Senat und vom Ministerium im Benehmen mit der Hochschule benannt (§ 48 Abs. 7 Satz 2 HessHG).

An der HöMS hingegen wird gemäß § 110 Abs. 1 HessHG ein Kuratorium gebildet, das zu allen wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten zu hören ist. Zentrale Aufgabe des Kuratoriums ist die Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums unter Einbeziehung der Stellungnahme des Senats (§ 110 Abs. 5 Nr. 1 HessHG). Darüber hinaus begleitet das Kuratorium die HöMS bei ihrer Entwicklung und gibt Empfehlungen zu den Evaluationsverfahren und Zielvereinbarungen ab (§ 110 Abs. 5 Nr. 3 und 5 HessHG). Das Kuratorium der HöMS hat 16 Mitglieder (§ 110 Abs. 2 HessHG): Unmittelbar vonseiten des Landes werden zwei Vertreter des HMdIS, ein Vertreter des

⁶² BVerfG 24.06.2014 – 1 BvR 3217/07 – BVerfGE 136, 338, 365.

⁶³ In einem anderen Kontext zum Benehmenserfordernis BVerwG

29.04.1993 – 7 A 2/92 – NVwZ 1993, 890, 891.

Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst, drei Vertreter der übrigen Ministerien und ein Vertreter des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums in das Kuratorium entsandt. 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. Mithin sind sieben der 16 Kuratoriumsmitglieder der unmittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen und einem Weisungsrecht des Landes Hessen unterworfen. Die Mitwirkung des Senats der HöMS an der Bestellung und Abberufung der Kuratoriumsmitglieder ist demgegenüber sehr schwach ausgeprägt. Besonders virulent wird diese staatsnahe Zusammensetzung des Kuratoriums wegen seiner Stellung als Überwachungsgremium der Geschäftsführung des Präsidiums. Anders als ein Hochschulrat i.S.v. § 48 HessHG hat das Kuratorium der HöMS nicht in erster Linie beratende Funktion: Der Hochschulrat „gibt Empfehlungen“ (§ 48 Abs. 2 HessHG) und „nimmt Stellung“ (§ 48 Abs. 3 HessHG); das Kuratorium überwacht. In der Gesamtschau der systemwidrigen Kompetenzen des Kuratoriums und seiner staatsnahen personellen Aufstellung, wird die teilweise Verfassungswidrigkeit von § 110 HessHG deutlich.

IV. Ausblick

Mit der Gründung der HöMS wollte der Landesgesetzgeber „etwas Besonderes schaffen“⁶⁴ – das ist ihm zweifellos gelungen. Eine „Hochschule aus einem ‚Guss‘“⁶⁵ sollte es sein, „Aus-, Fort- und Weiterbildung ‚aus einer Hand‘“⁶⁶. Dass bei einem derartigen Vermengen polizeilicher und hochschulischer Strukturen das Wissenschaftsfreiheitsrecht und das hochschulische Selbstverwaltungsrecht strukturell gefährdet sind, dürfte im Gesetzgebungsverfahren auf der Hand gelegen haben. Bei der Rechtssetzung, insbesondere der §§ 99–114 HessHG, hat die hessische Landesregierung die skizzierten Risiken nicht hinreichend abgedeckt. Das Gesetz zur Gründung der HöMS verschafft dem HMdIS zahlreiche unmittelbare und mittelbare Eingriffsbefugnisse in die Hochschulorganisation, die mit den landesverfassungsrechtlichen Leitlinien im Widerspruch stehen.

Nicht zuletzt wegen der nahenden Landtagswahl in

Hessen am 08.10.2023 ist nicht damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber das Organisationsrecht der HöMS alsbald novellieren wird. Wahrscheinlich wird der Gesetzgeber die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs im laufenden Normenkontrollverfahren⁶⁷ abwarten. Der Verlauf der mündlichen Verhandlung dieses Normenkontrollverfahrens am 12.07.2023 bietet Grund zur Annahme, dass der Hessische Staatsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit einiger Vorschriften zur Hochschulorganisation der HöMS zumindest bezweifelt. Es ist zu erwarten, dass der Gesetzgeber die Organisation seiner Polizei- und Verwaltungsausbildung abermals wird reformieren müssen.

Der Gesetzgeber täte gut daran, die Entscheidung für eine Hochschulorganisation *sui generis* zu revidieren. Zweifelsohne handelt es sich bei einer Hochschule des Landes, die u.a. den Nachwuchs des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes und des gehobenen Polizeivollzugsdienstes ausbildet, um eine Hochschule mit speziellen Anforderungen. Die gegenwärtige Organisationsform *sui generis* rechtfertigen diese speziellen Anforderungen jedoch nicht. Vielmehr gewähren die hergebrachten Hochschulformen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1–3 HessHG) ein stabiles wie geeignetes Fundament für eine verfassungskonforme Ausgestaltung der HöMS, die ausreichenden Nährboden für eine autonome Fortentwicklung der Polizei- und Verwaltungsausbildung in Hessen bietet.

Konkret sollte die HöMS als Hochschule für angewandte Wissenschaften i.S.v. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HessHG ausgestaltet werden. Die entsprechende Hochschulorganisation würde das Selbstverwaltungsrecht der HöMS garantieren und die Wissenschaftsfreiheit wahren. Das nachvollziehbare Bedürfnis des HMdIS, im Einzelnen bestimmte Inhalte der Modulbücher der Studiengänge für Polizei und Verwaltung zu beeinflussen, könnte ebenso befriedigt werden. Hierfür bedarf es keiner grundlegenden Reorganisation der Hochschule. Es genügen vielmehr einzelne, wenige Sondervorschriften, die für Entscheidungen über bestimmte Inhalte der Modulbücher der Studiengänge für Polizei und Verwaltung ein Einvernehmen mit dem HMdIS voraussetzen. Statt der gegenwärtigen §§ 99–114 HessHG würden deutlich weniger Sondervorschriften genügen, deren inhaltliche Abweichung vom Leitbild des § 2 Abs. 1 Nr. 3 HessHG in der Gesamtschau so gering wäre, dass die HöMS als Hochschule für angewandte Wissenschaft klassifiziert werden könnte. So würden sowohl die verfassungsrecht-

⁶⁴ Beuth im Rahmen seiner zusammenfassenden mündlichen Darstellung des Vortrags der Landesregierung als Verfahrensbeteiligte am 12.07.2023 in HessStGH, P.St. 2891.

⁶⁵ LT-Drs. 20/5722, S. 19.

⁶⁶ LT-Drs. 20/5722, S. 19.

⁶⁷ HessStGH, P.St. 2891.

lichen Vorgaben gewahrt als auch berechnigte ministerielle Interessen verwirklicht.

Im Übrigen würde eine solche Organisation der HöMS – im Sinne der Gesetzbeurkundung vom 10.05.2021⁶⁸ – das Wissenschaftssystem in Hessen stärken. Eine Abkehr von den zahlreichen strukturellen Ausnahmeregelungen in §§ 99–114 HessHG würde die Wissenschaftlichkeit der HöMS grundlegend fördern. Ergänzend sollte der Gesetzgeber das akademische Personal der HöMS quantitativ und qualitativ aufwerten. Wenn der Gesetzgeber das Wissenschaftssystem wirklich stärken möchte, braucht es nicht zuletzt einen leistungsstarken akademischen Mittelbau. Um dem speziellen Ausbildungsauftrag einer Hochschule für Polizei und Verwaltung gerecht zu werden, könnte der Mittelbau – mehr als anderswo – mit ergänzenden Lehrverpflichtungen betraut werden. Neben der Autonomie des Lehrkörpers würde dies auch die Nachwuchsabildung des ge-

hobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes und des gehobenen Polizeivollzugsdienstes stärken. Die Aus- und Fortbildung von Polizei und Verwaltung ist der Schlüssel für eine anpassungsfähige und leistungsstarke Organisation – deshalb hat sie eine echte Aufwertung verdient.

Samuel Weitz ist Doktorand an der Universität zu Köln. Von Juli 2021 bis März 2023 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität zu Köln. Er ist Lehrbeauftragter für Staatsorganisationsrecht mit Verfassungsprozessrecht. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Verfassungsrecht, das Hochschulrecht sowie das Sportverbandsrecht.

⁶⁸ LT-Drs. 20/5722, S. 19.