

Leitsätze zum Beschluss des Staatsgerichtshofs vom 1. Dezember 2023

- P.St. 2891 -

1. Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Hochschulorganisation einen Gestaltungsspielraum.
2. Das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV gewährleistet im Zusammenwirken mit der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 10 HV den in der Wissenschaft Tätigen eine dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen dienende Teilhabe an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs.
3. Der Gesetzgeber muss durch hochschulorganisationsrechtliche Regelungen sicherstellen, dass in der Hochschule freie Wissenschaft möglich ist und ohne wissenschaftsfremde Einflussnahmen betrieben werden kann. Formen der Hochschulorganisation sind mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 10 HV nicht vereinbar, wenn sie die freie wissenschaftliche Bestätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährden. Für die Beurteilung, ob eine Regelung Strukturen schafft, die sich gefährdend auswirken können, ist das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge mit seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in den Blick zu nehmen.
4. Je mehr wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan der Hochschule 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.
5. Aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Hochschulselbstverwaltungsrecht in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 1 Abs. 1 HV folgt das Gebot der homogenen Gruppenzusammensetzung des kollegialen Selbstverwaltungsorgans der Hochschule.



Staatsgerichtshof des Landes Hessen

Beschluss

In dem Verfahren

zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von § 43 Abs. 2 i.V.m. § 108 des Hessischen Hochschulgesetzes - HHG - vom 14. Dezember 2021 (GVBl. S. 931), § 104 Abs. 2 HHG, § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG, § 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG, § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG i.V.m. § 9 der Hessischen Laufbahnverordnung - HLVO - vom 17. Februar 2014 (GVBl. S. 57), § 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG, § 112 HHG und § 38 Abs. 3 des Hessischen Besoldungsgesetzes - HBesG - vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218, 256, ber. S. 508) i.V.m. § 7 der Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Bereich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit - HHöMSLeistBV - vom 14. Oktober 2021 (GVBl. S. 650, 652)

auf den Antrag

der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Hessischen Landtag, vertreten durch ihren Vorsitzenden Günter Rudolph, MdL, Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

und auf den Antrag

der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag, vertreten durch ihren Vorsitzenden René Rock, MdL, Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerinnen,

- Verfahrensbevollmächtigter:

an dem sich beteiligt hat:

die Landesrechtsanwaltschaft bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen nach Verzicht der Beteiligten auf mündliche Verhandlung in seiner Sitzung vom 1. Dezember 2023 beschlossen:

1. § 104 Abs. 2 HHG, § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG sowie § 111 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 HHG sind mit der Verfassung des Landes Hessens unvereinbar.
2. § 43 Abs. 2 HHG i.V.m. § 108 HHG, § 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG, § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG i.V.m. § 9 HLVO, § 111 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 HHG, § 112 HHG sowie § 38 Abs. 3 HBesG i.V.m. § 7 HHöMSLeistBV sind mit der Verfassung des Landes Hessens vereinbar.
3. Das Verfahren wird eingestellt, soweit sich der Normenkontrollantrag gegen § 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, § 106 HHG, § 107 Abs. 5 HHG und § 109 Satz 2 HHG sowie gegen § 96 Abs. 1 Satz 3 HSOG und § 97 Abs. 1 HSOG richtet.

4. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2024, gelten die mit der Verfassung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften fort.
5. Gerichtskosten werden nicht erhoben. Den Antragstellerinnen wird die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen erstattet.

Gliederung

	Rn.
A Sachverhalt	1
I. Rechtliche Grundlagen	2
1. Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit vom 30. September 2021	2
2. Gesetz zur Neuregelung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 14. Dezember 2021	5
3. Hessisches Hochschulgesetz vom 14. Dezember 2021 und § 9 Hessische Laufbahnverordnung vom 17. Februar 2014	6
4. Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Fassung vom 14. Januar 2005	10
5. § 38 Abs. 3 Hessisches Besoldungsgesetz vom 27. Mai 2013 und § 7 Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Bereich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit	11
II. Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen	13
1. Zusammensetzung der Professorengruppe nach § 104 Abs. 2 HHG	14
2. Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten gem. § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG sowie Bestellung der Kanzlerin oder des Kanzlers gem. § 109 Satz 2 HHG.....	17
3. Hochschulorganisatorisches Gefüge	18
a) Zusammensetzung des Präsidiums (§ 106 HHG).....	19
b) Zusammensetzung des Kuratoriums (§ 110 Abs. 2 HHG)	20
4. Aufsichtsrechtliche Bestimmungen in § 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG.....	21
5. Verschränkung von hochschulischen und polizeilichen Aufgaben in der Person der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 107 Abs. 5 HHG)	22
6. Satzungsrechtliche Abweichung von den Vorschriften über die Studierendenschaft nach § 112 HHG.....	23
7. Pflicht zur satzungsrechtlichen Abweichung nach § 111 Abs. 2 HHG und Genehmigungspflichtigkeit dieser Satzung nach § 111 Abs. 3 HHG.....	24
8. Verordnungsermächtigung zur Ausgestaltung von Regeln zur Vergabe und Gewährung von Leistungsbezügen (§ 38 Abs. 3 HBesG) sowie Ermächtigung des Ministeriums zur Entscheidung über die Vergabe von Leistungsbezügen (§ 7 HHöMSLeistBV).....	25
9. Anwendbarkeit von § 9 HLVO gem. § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG	26

III. Stellungnahme der Landesregierung	28
1. Zusammensetzung der Professorengruppe	29
2. Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten	30
3. Bestellung der Kanzlerin oder des Kanzlers	31
4. Zusammensetzung des Präsidiums	32
5. Zusammensetzung des Kuratoriums	34
6. Aufsichtsrechtliche Bestimmungen	35
7. Verschränkung von hochschulischen und polizeilichen Aufgaben in der Person der Präsidentin oder des Präsidenten	36
8. Satzungsrechtliche Abweichung von den Vorschriften über die Studierendenschaft	38
9. Pflicht zur satzungsrechtlichen Abweichung nach § 111 Abs. 2 HHG und Genehmigungs- pflichtigkeit dieser Satzung nach § 111 Abs. 3 HHG	39
10. Ermächtigung des Ministeriums nach § 7 HHöMSLeistBV zur Entscheidung über die Vergabe von Leistungsbezügen	40
11. Anwendbarkeit von § 9 HLVO	41
IV. Stellungnahme der Landesanwältin	44
1. Zusammensetzung der Professorengruppe	45
2. Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten	47
3. Bestellung der Kanzlerin oder des Kanzlers	48
4. Zusammensetzung des Kuratoriums	49
5. Zusammensetzung des Präsidiums	50
6. Anwendbarkeit von § 9 HLVO	51
7. Genehmigungspflichtigkeit einer nach § 111 Abs. 2 HHG zu erlassenden Satzung gem. § 111 Abs. 3 HHG	52
8. Ermächtigung des Ministeriums nach § 7 HHöMSLeistBV zur Entscheidung über die Vergabe von Leistungsbezügen	53
9. Satzungsrechtliche Abweichung von den Vorschriften über die Studierendenschaft	55
10. Aufsichtsrechtliche Bestimmungen	56
V.-VII. Weitere Stellungnahmen	58
Antrag der Antragstellerinnen	74
B Einstellung wegen Antragsrücknahme	76
C Entscheidungsgründe	77
I. Schutzbereich von Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV	79
1. Gewährleistungsumfang der Art. 10 HV und Art. 60 HV im Vergleich zu Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG	81
2. Sachlicher Schutzbereich	86
3. Persönlicher Schutzbereich	89
II. Kein Verfassungsverstoß wegen Zusammenschlusses einer Verwaltungsfachhoch- schule mit einer Polizeibehörde	91
III. Verstoß gegen Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV	95
1. Zusammensetzung der Professorengruppe (§ 104 Abs. 2 HHG)	96
a) Verstoß gegen das Homogenitätsprinzip	97
aa) Professorinnen und Professoren	100

bb)	Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Professorinnen und Professoren und Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten	102
cc)	Unterschied zum Verwaltungsfachhochschulgesetz	107
b)	Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Zusammensetzung des Senats	108
2.	Strukturelle Gefährdung der freien wissenschaftlichen Betätigung und Aufgabenerfüllung	112
a)	Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG)	115
aa)	Mitwirkungsrechte des Selbstverwaltungsorgans im Verhältnis zu den Entscheidungsbefugnissen des Leitungsorgans	116
bb)	Wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse der Präsidentin oder des Präsidenten	119
cc)	Unzureichende Mitwirkungsrechte des Senats	121
(1)	Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten nach § 107 Abs. 2 HHG	122
(2)	Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten nach § 107 Abs. 4 HHG	127
dd)	Keine Kompensation durch weitere Mitwirkungsmöglichkeiten	131
b)	Pflicht zum Erlass einer abweichenden Satzung nach § 111 Abs. 2 HHG und Genehmigungspflichtigkeit nach § 111 Abs. 3 HHG	133
aa)	Darlegung lediglich hypothetischer Gefährdung durch die Antragstellerinnen	134
bb)	Unbestimmtheit von § 111 Abs. 2 HHG und § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG	135
(1)	Verfassungswidrigkeit von § 111 Abs. 2 HHG	138
(2)	Verfassungswidrigkeit von § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG im Hinblick auf die Versagung der Genehmigung von Satzungen nach § 111 Abs. 3 Satz 1 HHG	139
(3)	Verfassungswidrigkeit von § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG im Hinblick auf die Versagung der Genehmigung von Satzungen nach § 111 Abs. 3 Satz 2 HHG	145
(4)	Keine Verfassungswidrigkeit von § 111 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 HHG	146
IV.	Kein Verstoß gegen die Hessische Verfassung	148
1.	Zusammensetzung des Präsidiums (§ 43 Abs. 2 i.V.m. § 108 HHG)	149
2.	Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums durch das Kuratorium (§ 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG)	154
a)	Keine konkreten Überwachungsbefugnisse	155
b)	Senat als zweites Kontrollgremium der HöMS	162
3.	Anwendbarkeit von § 9 HLVO (§ 111 Abs. 1 Satz 3 HHG)	164
a)	Kein Verstoß gegen Art. 1 HV	165
b)	Kein Verstoß gegen Art. 10 HV	168
4.	Abweichende Satzung nach § 112 HHG	169
5.	Verordnungsermächtigung nach § 38 Abs. 3 HBesG sowie Entscheidungsermächtigung des Ministeriums nach § 7 HHöMSLeistBV	174
a)	§ 38 Abs. 3 HBesG	175
b)	§ 7 HHöMSLeistBV	176
D	Entscheidung und Übergangsfrist	185
E	Kosten	186

A

¹ Die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) und die Fraktion der Freien Demokraten (FDP) im Hessischen Landtag wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen § 43 Abs. 2 HHG i.V.m. § 108 HHG, § 104 Abs. 2 HHG, § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG, § 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG, § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG i.V.m. § 9 HLVO, § 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG, § 112 HHG sowie § 38 Abs. 3 HBesG i.V.m. § 7 HHöMSLeistBV. Sie sind der Auffassung, die von ihnen angegriffenen Vorschriften verstießen gegen das in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 der Hessischen Verfassung - HV - normierte Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen sowie gegen die in Art. 10 HV verbürgte Wissenschaftsfreiheit.

I.

² 1. Am 30. September 2021 nahm der Hessische Landtag in dritter Lesung das Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMSG) an.

- Hessischer Landtag, 20. Wahlperiode, PIPr. 84, S. 6862 -

³ Bei diesem Gesetz handelt es sich um ein Artikelgesetz, das zahlreiche Änderungen anderer Gesetze mit dem Ziel regelt, die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, die als Polizeibehörde bestehende Polizeiakademie Hessen und das im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport befindliche Referat Zentrale Fortbildung Hessen in die neu gegründete Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit zusammenzuführen. Durch Art. 1 HöMSG wurden Vorschriften des Hessischen Hochschulgesetzes geändert. Insbesondere wurde ein die §§ 90a bis 102 umfassender Zehnter Abschnitt mit dem Titel „Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit“ in das Hessische Hochschulgesetz eingefügt (Art. 1 Nr. 5 HöMSG). Art. 3 HöMSG regelt Änderungen von Vorschriften des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Vorschriften des Hessischen Besoldungsgesetzes erfuhren durch Art. 4 HöMSG eine Änderung. Während Art. 1 HöMSG und Art. 4 Nr. 2 HöMSG bereits am Tag nach der Verkündung, dem 12. Oktober 2021, in Kraft traten, sind die übrigen Bestimmungen am 1. Januar 2022 in Kraft getreten (Art. 10 HöMSG).

4 Das Ziel der Zusammenführung der drei Organisationen in die neue Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit war laut Gesetzesbegründung die Bündelung der Bildungseinrichtungen zur Stärkung der Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltungen, die Stärkung des Wissenschaftssystems Hessen sowie die Nutzung von Synergien durch die Zusammenführung der in Studium, Fortbildung und Weiterbildung einsetzbaren Lehrkräfte für alle Bildungsaufgaben, der Verwaltungen und aller Organisationseinrichtungen.

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

5 2. Mit dem am 28. Dezember 2021 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuregelung und Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 14. Dezember 2021 (GVBl. S. 931) wurde das Hessische Hochschulgesetz neu gefasst. Der Zehnte Abschnitt des Hessischen Hochschulgesetzes erhielt eine neue Zählung und umfasst seitdem die §§ 99 bis 114 HHG.

6 3. Die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich eine staatliche Einrichtung (§ 1 Abs. 1 HHG). Als besondere Hochschule für angewandte Wissenschaft (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 HHG) obliegen ihr die Ausbildung und Fortbildung der Beamtinnen und Beamten für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst, den gehobenen Polizeivollzugsdienst und 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 sowie die Fortbildung der Beschäftigten der hessischen Landesverwaltung (§ 4 Abs. 5 Satz 1 HHG). Die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit soll den Studierenden durch anwendungsbezogene Lehre und Forschung wissenschaftliche Kenntnisse und Methoden sowie berufspraktische Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln, die zur Erfüllung der Aufgaben in ihren Laufbahnen erforderlich sind. Sie hat die Aufgabe, die Studierenden zu wissenschaftlicher Arbeitsweise und zu verantwortlichem Handeln in einem demokratischen Rechtsstaat zu befähigen (§ 4 Abs. 5 Satz 2 und 3 HHG).

7 Das Hessische Hochschulgesetz hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

„§ 43 Präsidium

[...]

(2) Dem Präsidium gehören die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten und die Kanzlerin oder der Kanzler an.

§ 104 Mitglieder und Statusgruppen

[...]

(2) Für die Wahl ihrer Vertretung in den Gremien gilt § 37 Abs. 3 entsprechend mit der Maßgabe, dass die Gruppe nach § 37 Abs. 3 Nr. 1 (Professorengruppe) von den Professorinnen und Professoren und den Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten und die Gruppe nach § 37 Abs. 3 Nr. 4 (administrativ-technische Mitglieder) von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Verwaltungsbereichen und den Zentren für Fort- und Weiterbildung, für polizeipsychologische Dienste und Services sowie für Nachwuchsmanagement und die Einstellung der Polizeianwärterinnen und -anwärter gebildet wird.

[...]

§ 107 Präsidentin oder Präsident

(1) [...]

(2) § 45 Abs. 2 Satz 2 und 3 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass anstelle einer Wahl oder Wiederwahl durch den Senat die Präsidentin oder der Präsident von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium aufgrund einer Vorschlagsliste bestellt wird. Eine Wiederbestellung ist möglich. Die Vorschlagsliste wird von Senat und Kuratorium gemeinsam erstellt. Sie soll drei Namen enthalten. Bei der Bestellung kann von der vorgeschlagenen Reihenfolge abgewichen werden. Kommt es aufgrund der Vorschlagsliste nicht zu einer Bestellung, 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 die Präsidentin oder der Präsident nach Anhörung des Senats von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium bestellt.

(3) [...]

(4) § 45 Abs. 7 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die Präsidentin oder der Präsident aus wichtigem Grund von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium abberufen werden kann. Die Abberufung erfolgt im Benehmen mit dem Senat. Eine Abberufung kann auch auf einen Antrag aus der Mitte des Senats hin erfolgen, wenn das Kuratorium diesem Antrag vor Durchführung der Beschlussfassung über die Abberufung zugestimmt hat.

(5) In polizeibehördlichen Angelegenheiten wird die Präsidentin oder der Präsident von der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben vertreten.

[...]

§ 108 Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten

(1) § 46 Abs. 1 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten auf Vorschlag der Präsidentin oder des Präsidenten aus dem Kreis der Professorengruppe der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit durch den Senat für mindestens drei Jahre gewählt werden. § 45 Abs. 7 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die gewählten Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten auf Antrag des Kuratoriums vom Senat mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abgewählt werden können. Eine Abwahl kann auch auf einen Antrag aus der Mitte des Senats hin erfolgen, wenn das Kuratorium diesem Antrag vor Durchführung der Beschlussfassung über die Abwahl zugestimmt hat; auch in diesem Fall bedarf der Beschluss der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats.

(2) Abs. 1 und § 46 finden auf die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben keine Anwendung. Sie oder er wird von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium bestellt und nimmt die Aufgabe hauptamtlich wahr.

§ 110 Kuratorium, Aufgaben und Zusammensetzung

[...]

(2) Mitglieder des Kuratoriums sind

- 1. zwei Vertreterinnen und Vertreter des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport,*
- 2. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst,*

3. drei Vertreterinnen und Vertreter der übrigen Ministerien,
4. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums,
5. jeweils eine Vertreterin oder ein Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände,
6. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Landeswohlfahrtsverbandes,
7. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hessischen Verwaltungsschulverbandes,
8. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Landesbezirks Hessen des Deutschen Gewerkschaftsbundes,
9. eine Vertreterin oder ein Vertreter des Landesverbandes Hessen des Deutschen Beamtenbundes und
10. zwei Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich der Wissenschaft.

[...]

(5)

Zu den Aufgaben des Kuratoriums gehören insbesondere die

1. *Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums unter Einbeziehung der Stellungnahme des Senats nach § 105 Nr. 4,*

[...]

§ 111 Personal

(1) Die Bediensteten der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit stellt die für das Dienstrecht zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister ein; sie oder er kann ihre oder seine Zuständigkeit auf die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit übertragen. Die Delegationsbefugnis gilt nicht für die Einstellung der Professorinnen und Professoren, Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten und Lehrkräfte für besondere Aufgaben. Abweichend von § 66 Abs. 4 Satz 1 findet auf die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit § 9 der Hessischen Laufbahnverordnung Anwendung.

(2) Von dem Berufungsverfahren nach § 69 sind vom Senat durch Satzung abweichende Regelungen zu treffen.

(3) Die Satzung nach Abs. 2 bedarf der Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium. Die Satzung nach § 67 Abs. 7 Satz 3 bedarf der Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums. Die Genehmigung der Satzung nach Satz 1 und der Satzung nach Satz 2 ist zu versagen, soweit durch eine dort getroffene Regelung die Erfüllung der nach Abs. 1 der für das Dienstrecht zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister übertragenen Aufgabe gefährdet wird.

(4) Die wissenschaftlichen Kenntnisse und Methoden sowie berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Erfüllung der Aufgaben der Laufbahnen erforderlich sind, werden an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit durch Professorinnen und Professoren, Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten sowie wissenschaftliche Mitglieder vermittelt.

(5) Für die Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit gelten § 67 Abs. 1, 3 und 4 Satz 1, Abs. 5 und 6 und § 75 Abs. 1 entsprechend. § 51 Abs. 3 Satz 1 gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass die Dekanin oder der Dekan und die Vertreterin oder der Vertreter der Dekanin oder des Dekans vom Fachbereichsrat aus dem Kreis der dem Fachbereich angehörenden Professorinnen und Professoren und Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten gewählt werden.

(6) 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.

[...]

§ 112 Studierende

Von den §§ 83 bis 87 können durch Satzung des Senats, die der Genehmigung des Kuratoriums und des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums bedarf, abweichende Regelungen getroffen werden. Für den Satzungsbeschluss ist zusätzlich die Stimmenmehrheit der Senatsmitglieder nach § 42 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 erforderlich.“

8 § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG verweist auf § 9 HLVO, der folgenden Wortlaut hat:

§ 9 Probezeit

(1) 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.

(2) Die regelmäßige Probezeit dauert drei Jahre. Die Mindestprobezeit beträgt ein Jahr. Für die in § 7 Abs. 1 des Hessischen Beamtengesetzes genannten Beamtinnen und Beamten kann die Landesregierung die Probezeit bis auf sechs Monate kürzen.

(3) Die Probezeit wird durch die Zeit eines Sonderurlaubs unterbrochen. Dies gilt nicht, wenn der Sonderurlaub

1. überwiegend dienstlichen Interessen oder öffentlichen Belangen dient und das Vorliegen dieser Voraussetzung bei Gewährung des Sonderurlaubs von der obersten Dienstbehörde festgestellt worden ist oder

2. für die Tätigkeit in öffentlichen zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Organisationen oder zur Übernahme von Aufgaben der Entwicklungshilfe gewährt wurde.

Die Mindestprobezeit ist zu leisten.

(4) Zeiten hauptberuflicher Tätigkeiten innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes können bis zur Mindestprobezeit auf die Probezeit angerechnet werden, wenn die

Tätigkeit nach Art und Schwierigkeit mindestens der Tätigkeit in einem Amt der betreffenden Laufbahn entsprochen hat. Dies gilt nicht für Zeiten, die bereits auf den Vorbereitungsdienst angerechnet worden sind oder die Voraussetzung für die Zulassung als Beamtinnen und Beamte in Laufbahnen ohne Vorbereitungsdienst oder als andere Bewerberin oder anderer Bewerber sind. Die Mindestprobezeit kann unterschritten werden, wenn die anrechenbaren Zeiten in einer Behörde desselben Geschäftsbereichs abgeleistet worden sind. Über die Anrechnung entscheidet die oberste Dienstbehörde.

(5) Kann die Bewährung bis zum Ablauf der vorgesehenen Probezeit nicht festgestellt werden, so kann die Probezeit um höchstens zwei Jahre verlängert werden. Die Entscheidung trifft die oberste Dienstbehörde.

⁹ Aufgrund des § 36 Abs. 1 Satz 1 HHG i.V.m. § 102 HHG erließ der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit im Einvernehmen mit dem Präsidium und mit Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums eine am 29. März 2022 ausgefertigte Grundordnung (Grundordnung HöMS). Von seiner Befugnis nach § 42 Abs. 4 HHG, für die Kriterien der Gewährung von Leistungsbezügen der Professorinnen und Professoren der Besoldungsordnung W für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie für die Ermittlung dieser Leistungen Grundsätze zu beschließen, machte der Senat Gebrauch. Die entsprechende Satzung (Grundsätze Leistungsbezugvergabe HöMS) wurde am 15. März 2022 ausgefertigt. Am 10. Juni 2022 erließ der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit aufgrund des § 111 Abs. 2 HHG die Ordnung zur Durchführung von Berufungsverfahren zur Einstellung von Professorinnen und Professoren sowie Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (Berufungsordnung HöMS). Von der Abweichungsbefugnis nach § 112 HHG machte der Senat ebenfalls Gebrauch und erließ am 21. Dezember 2022 die Satzung über die Vertretung der Studierenden der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (Studierendensatzung HöMS).

¹⁰ 4. Die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nimmt darüber hinaus Aufgaben nach dem Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung wahr (§ 4 Abs. 5 Satz 5 HHG). Sie ist nicht nur Hochschule i.S.d. Hessischen Hochschulgesetzes, sondern zugleich auch eine Polizeibehörde i.S.d. HSOG,

soweit sie Aufgaben nach § 95 Abs. 2 HSOG wahrnimmt (§ 91 Abs. 2 Nr. 2 lit. e) HSOG). Aufgaben nach § 95 Abs. 2 HSOG sind

- „1. die polizeiliche Aus- und Fortbildung aller Polizeibediensteten des Landes bis auf die berufliche Grundqualifizierung des gehobenen Dienstes,
2. das Nachwuchsmanagement und die Einstellung von Polizeianwärterinnen und -anwärtern,
3. die Beratung und Unterstützung der Polizeibehörden,
4. die Leistung polizeipsychologischer Dienste,
5. die Mitwirkung bei der Fortentwicklung polizeilicher Führungs- und Einsatzmittel,
6. die Verantwortlichkeit für die Koordinierung und Durchführung internationaler polizeilicher Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.“

¹¹ 5. Nach § 99 HHG gilt § 43 Abs. 7 HHG, wonach das Präsidium über Leistungsbezüge der Professorinnen und Professoren entscheidet, nicht für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit. Stattdessen wird die zuständige Ministerin oder der zuständige Minister nach § 38 Abs. 3 HBesG ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regeln zu der Vergabe und Gewährung von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen zu treffen.

¹² Von dieser Ermächtigung hat der Hessische Minister des Innern und für Sport mit der Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Bereich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HHöMS-LeistBV) vom 14. Oktober 2021 Gebrauch gemacht. § 7 HHöMSLeistBV lautet:

„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.“

II.

- ¹³ Mit ihrem Normenkontrollantrag vom 28. Juni 2022 haben die Antragstellerinnen §§ 101 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5, 109 Satz 2, 110 Abs. 2, 111 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und Abs. 3 und 112 HHG sowie §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG und § 38 Abs. 3 HBesG zur Überprüfung durch den Staatsgerichtshof gestellt. Sie rügen, die von ihnen angegriffenen Normen verstießen gegen das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV sowie gegen die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 10 HV.
- ¹⁴ 1. Die Antragstellerinnen sind der Ansicht, in das durch Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV geschützte Selbstverwaltungsrecht der Hochschule werde durch § 104 Abs. 2 HHG eingegriffen.
- ¹⁵ Sie wenden ein, gemäß § 104 Abs. 2 HHG gelte für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit § 37 Abs. 3 HHG, der die Zusammensetzung der Statusgruppen regelt, entsprechend mit der Maßgabe, dass sich die Statusgruppe „Professorengruppe“ i.S.d. § 37 Abs. 3 Nr. 1 HHG nicht nur aus Professorinnen und Professoren, sondern auch aus Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten zusammensetze. Diese Zusammensetzung der „Professorengruppe“ verstoße gegen das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV, weil es sich hierbei um eine äußerst heterogen zusammengesetzte Statusgruppe handele. Zum einen stelle das Hessische Hochschulgesetz an die akademische Qualifikation von Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten signifikant geringere Anforderungen als an jene von Professorinnen und Professoren. Zum anderen unterschieden sich ihre hochschulpolitischen Interessen, weil Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten anders als Professorinnen und Professoren vergleichsweise einfach abgeordnet werden könnten. Es liege nahe, dass Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten ihr hochschulpolitisches Handeln in stärkerem Maße unter dem Gesichtspunkt einer drohenden Versetzung prüften.
- ¹⁶ Zudem sei nicht gewährleistet, dass die Interessen der Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit im 17 Mitglieder umfassenden Senat, in dem nach § 42 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 HHG auch neun Mitglieder der Professorengruppe säßen, angemessen vertreten werden, weil mit Blick

auf die große Zahl der Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten nicht gewährleistet sei, dass die Professorinnen und Professoren die Mehrheit in der Statusgruppe bilden. Aber auch wenn sie über die Mehrheit in der Statusgruppe verfügten, hätten sie bei einer absoluten Betrachtung keine eigene Mehrheit mehr im Senat, der das Herzstück der akademischen Selbstverwaltung sei.

- ¹⁷ 2. Die Antragstellerinnen rügen, die Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten nach § 107 Abs. 2 HHG und ihre oder seine Abberufung aus wichtigem Grund nach § 107 Abs. 4 HHG sowie die Bestellung der Kanzlerin oder des Kanzlers nach § 109 Satz 2 HHG stünden nicht im Einklang mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV. Denn sowohl Bestellung als auch Abberufung erfolgten nur unter sehr geringer Beteiligung der hochschulischen Selbstverwaltungsorgane. Eine autonome, staatsfreie Entscheidungsfindung auf der Leitungsebene der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit, die zahlreiche substantielle wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse innehatte, sei unmöglich, weil keiner der zentralen Akteure frei vom Einfluss des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport sei.
- ¹⁸ 3. Die Antragstellerinnen vertreten die Auffassung, dass das vom Gesetzgeber ausgestaltete hochschulorganisatorische Gefüge den in der Wissenschaft Tätigen keine ausreichenden Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten einräume. Die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen sei nicht gewährleistet. Dies zeige sich in der Zusammensetzung und Arbeit des Präsidiums und des Kuratoriums der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit.
- ¹⁹ a) Das sechs Mitglieder umfassende Präsidium bestehe aus dem Präsidenten, vier Vizepräsidenten und einem Kanzler. Drei Präsidiumsmitglieder, nämlich der Präsident, der Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben und der Kanzler, würden durch wesentlichen Einfluss des Ministeriums bestimmt. Die drei weiteren Mitglieder des Präsidiums, allesamt ordentlich gewählte Vizepräsidenten, trügen angesichts ihrer zugewiesenen Aufgaben nur bedingt dazu bei, das Präsidium staatsferner auszugestalten. Sie seien „machtpolitisch“ weniger bedeutsam. § 106 HHG erschaffe somit ein hochschulorganisatorisches Gesamtgefüge, das gegen die Verfassung verstoße.

- 20 b) Aus § 110 Abs. 2 HHG, der die Zusammensetzung des Kuratoriums regelt, ergebe sich, dass sieben der sechzehn Mitglieder des Kuratoriums der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit der unmittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen seien und dem Weisungsrecht des Landes Hessen auch bezüglich ihres Wirkens im Kuratorium unterlägen. Die Mitwirkung des Senats an der Zusammensetzung des Kuratoriums, das sich an zentralen grundlegenden wissenschaftsrelevanten personellen und sachlichen Entscheidungen beteilige, sei hingegen nur schwach ausgeprägt. Diese Zusammensetzung erweise sich als besonders problematisch, weil wesentliche Aufgabe des Kuratoriums die Überwachung der Geschäftsführung des staatsnah zusammengesetzten Präsidiums sei. Vor diesem Hintergrund sei § 110 Abs. 2 HHG nicht mit Art. 60 Abs. 2 Satz 1 HV vereinbar und daher nichtig.
- 21 4. Die Antragstellerinnen sind der Meinung, dass die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in § 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG mit Blick auf die beabsichtigten Synergieeffekte zu einer aufsichtsrechtlichen Verschränkung führten. Die Normen bewirkten, dass in Einzelfallkonstellationen Forschung und Lehre an der Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit auch der Dienst- und Fachaufsicht des Landespolizeipräsidiums unterliegen könnten, die reflexartig auf den Selbstverwaltungsbereich der Hochschule übergreife und mit der Wissenschaftsfreiheit in Konflikt stehe. Mit den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen schaffe der Gesetzgeber Strukturen, die sich gefährdend auf die Trennung von nichtakademischen (Polizei-)Hierarchien und akademischem Fachhochschulbereich auswirkten. Die freie wissenschaftliche Betätigung sei daher strukturell gefährdet.
- 22 5. § 107 Abs. 5 HHG, der die Zuständigkeit des Vizepräsidenten für polizeiliche Aufgaben als Vertreter des Präsidenten bestimme, ordne dem Grunde nach die Kompetenz für polizeiliche Aufgaben dem Präsidenten zu. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis bewirke im Amt des Präsidenten eine Verschränkung von hochschulischen und polizeilichen Aufgaben, die eine Kollision der verschiedenen Aufsichtsregime zur Folge habe. Mit Blick auf die aufsichtsrechtliche Trennung von hochschulischem sowie polizeilichem Aufgabenbereich und ihre Vereinigung in der Person des Präsidenten werde das hochschulische Selbstverwaltungsrecht verletzt.

- 23 6. Die Antragstellerinnen sehen in § 112 HHG, wonach durch Satzung des Senats, die der Genehmigung des Kuratoriums und des Ministeriums bedürfe, von den Vorschriften über die Studierendenschaft abgewichen werden könne, eine strukturelle Gefährdung der hochschulischen Mitbestimmung. Sie rügen, dass der Satzungsvorbehalt in § 112 HHG die hochschulische Mitbestimmung durch die Studierenden in das Belieben von Akteuren stelle, die unter maßgeblichem Einfluss des Ministeriums stünden. Sofern die Rechte der Studierenden aus §§ 83 bis 87 HHG durch eine Satzung nach § 112 HHG abbedungen würden, stünde den Studierenden keine Interventionsmöglichkeit zu.
- 24 7. Das in § 111 Abs. 3 HHG normierte Erfordernis der ministeriellen Genehmigung der nach § 111 Abs. 2 HHG vom Senat zu treffenden Satzung über das Berufungsverfahren führe zu einer verfassungswidrigen Berufung von Professorinnen und Professoren. Die Hochschullehrer könnten nicht ohne entscheidende Mitwirkung des Ministeriums über die Berufsordnung befinden, was dazu führe, dass vonseiten der hochschulischen Gremien dem Ministerium nur solche Ordnungen zur Genehmigung zugeführt würden, welche aus Sicht der Professorinnen und Professoren „voraussichtlich auf ministerielles Wohlgefallen“ stießen. § 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG verletze folglich das Wissenschaftsfreiheitsrecht der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit sowie der Professorinnen und Professoren und sei nicht mit Art. 10 HV vereinbar.
- 25 8. Die Antragstellerinnen vertreten die Meinung, dass § 38 Abs. 3 HBesG, nach dem die zuständige Ministerin oder der zuständige Minister ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung nähere Regeln zu der Vergabe und Gewährung von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen zu treffen, nicht mit Art. 10 HV vereinbar und folglich nichtig sei. Die Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen sowie Leistungsbezügen habe einen grundrechtsrelevanten Belang, weil die damit oftmals verbundene Bewertung wissenschaftlicher Leistungen zu einer inhaltlichen Steuerung der Wissenschaft führe. Die sich aus § 7 HHöMSLeistBV ergebende Ermächtigung des Ministeriums, letztverbindlich über die Bezüge und Zulagen zu bestimmen, widerstrebe dem verfassungsrechtlichen Leitbild einer freien Wissenschaft.

26 9. Schließlich rügen die Antragstellerinnen, dass § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG, wonach die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit eine beamtenrechtliche Probezeit zu durchlaufen haben, mit der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 10 HV unvereinbar sei. Indem für diese § 9 HLVO Anwendung finde, unterlägen sie, anders als die Professorinnen und Professoren anderer Hochschulen des Landes Hessen, besonders strikten beamtenrechtlichen Probezeitvorschriften, was eine massive Schlechterstellung bedeute. Während die Berufung auf Probe an anderen Hochschulen nach § 67 Abs. 7 HHG nur für die erste Verleihung eines Professorenamtes angeordnet sei, handele es sich an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit bei der Berufung auf Probe um das reguläre Verfahren. Zudem sei § 67 Abs. 7 Satz 1 HHG eine Soll-Vorschrift, deren Befolgungsanspruch hinter dem des § 9 Abs. 1 HLVO zurückbleibe. Auch würden mit Blick auf ihre Bewährung Professorinnen und Professoren in Probezeit typischerweise keine so freie und selbstbestimmte Forschung und Lehre betreiben können. § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG ermögliche es dem Ministerium, die Tätigkeit der 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.

27 Die Antragstellerinnen haben in ihrer Antragschrift vom 28. Juni 2022 zunächst die Feststellung beantragt, dass §§ 101 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2, 4 und 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 mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 und Art. 10 HV in Widerspruch stehen und nichtig sind.

III.

28 Die Landesregierung hat zu dem Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen mit Schriftsatz vom 8. März 2023 Stellung genommen. Sie hält den Normenkontrollantrag „trotz vereinzelter Substantiierungsmängel im Wesentlichen für zulässig“, insgesamt aber für unbegründet. Konkrete Bedenken bezüglich der Zulässigkeit trägt die Landesregierung nicht vor.

29 1. Hinsichtlich der Rüge der Antragstellerinnen, die Zusammensetzung der Professorengruppe nach § 104 Abs. 2 HHG sei verfassungswidrig, erwidert die Landesregie-

rung, dass sich die Qualifikationsanforderungen an die Professoren und an die Hochschuldozenten der HöMS zwar unterschieden, jedoch verbinde sie ein gemeinsames wissenschaftsbezogenes Interesse, das sich aus der Zweckbestimmung der Hochschule in § 4 Abs. 5 HHG und aus der in § 111 Abs. 4 HHG normierten, unterschiedslos für beide Gruppierungen geltenden Verpflichtung ergebe, die wissenschaftlichen Kenntnisse und Methoden zu vermitteln, die zur Erfüllung der Aufgaben der Laufbahnen erforderlich sind. Trotz unterschiedlicher Ämter und Qualifikationen sei ihr jeweiliger Status weitgehend einander angenähert. Zudem könnten nicht nur Habilitierte in den Gremien der Gruppenuniversität die Belange der Wissenschaft zur Geltung bringen. In der Hochschule könne die Interessen von Wissenschaft und Forschung aus jeweils seiner individuellen Sicht vielmehr jeder vertreten, der dort mit Aufgaben aus dem Bereich der Wissenschaft betraut sei und sich deshalb zu wissenschaftsbezogenen Themen fachkundig zu äußern vermöge. Das Modell eines einheitlichen Lehrkörpers der Verwaltungsfachhochschule setze sich in der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit fort.

30 2. Dass der Präsident der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nicht vom Senat gewählt, sondern nach § 107 Abs. 2 HHG vom Ministerium bestellt werde, erkläre sich durch den speziellen Auftrag der Hochschule und ihre Organisationsform. In die verfassungsrechtliche Würdigung seien die Besonderheiten der Hochschule als Polizeibehörde wie auch als Aus- und Fortbildungsstätte ausschließlich für den öffentlichen Dienst sowie das Mitentscheidungs-niveau der Hochschulgremien als Gegengewicht zu den präsidialen Befugnissen einzubeziehen. Im Hinblick auf die parlamentarische Verantwortung des Ministers für die ihm unterstellten Behörden erscheine es zwingend, ihm den maßgeblichen Einfluss auf die Auswahl des Hochschulpräsidenten in dessen Eigenschaft als Leiter einer Polizeibehörde einzuräumen. Zudem dürfe sich das Ministerium nicht ohne Auseinandersetzung mit den Vorschlägen des Senats nach eigenem politischen Ermessen von den Vorschlagslisten für die Bestellung des Präsidenten und von dem Abberufungsbegehren von Senat und Kuratorium lösen. Abweichungen von der Vorschlagsliste kämen allenfalls aufgrund polizeifachlicher – und im Hinblick auf die wissenschaftsrelevanten Zuständigkeiten des Präsidenten überdies durch ein gewichtiges öffentliches Interesse legitimierter – Erwägungen in Betracht, müssten nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gerechtfertigt sein und sich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management

und Sicherheit gegenüber begründen lassen. Auch das Abberufungsbegehren dürfe das Ministerium nicht kurzerhand zurückweisen. Den dem Begehren zugrundeliegenden Umständen müsse es erhebliche Gründe anderer Art entgegenhalten. Schließlich glichen die Mitwirkungsbefugnisse des Senats die Letztentscheidungskompetenzen des Ministeriums hinlänglich aus.

31 3. Sofern die Antragstellerinnen rügten, die Mitwirkung des Senats bei der Bestellung des Hochschulkanzlers nach § 109 Satz 2 HHG sei unzureichend, sei darauf hinzuweisen, dass die angegriffene Regelung inhaltlich der Regelung für den Universitätskanzler in § 47 Abs. 2 Satz 2 HHG entspreche. Auch die Ernennungszuständigkeit von Minister und Ministerium sei grundsätzlich keine Besonderheit. Zudem beschränkten sich die Zuständigkeiten des Kanzlers der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit auf die Verwaltung und könnten dort allenfalls ausnahmsweise und nur mittelbar wissenschaftsrelevant werden.

32 4. Bezüglich des Vortrags der Antragstellerinnen zu § 106 HHG erwidert die Landesregierung, dass die Norm nicht die Zusammensetzung des Präsidiums normiere, sondern Regelungen zu seinen Zuständigkeiten enthalte. Die Besetzung des Präsidiums sei jedenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn das Verfahren seiner Besetzung gewährleiste den verfassungsrechtlich gebotenen Einfluss der primären Träger der Wissenschaftsfreiheit. Der Präsident werde auf gemeinsamen, das Ministerium grundsätzlich bindenden Vorschlag von Senat und Kuratorium und der Kanzler auf gleichfalls gewichtigen Vorschlag des Präsidenten und im Benehmen mit dem Senat bestellt. Die gegenwärtig drei weiteren Vizepräsidenten wähle allein der Senat auf Vorschlag des vom Ministerium zwar bestellten, aber nur in seinen polizeilichen Funktionen diesem unterstellten und im Übrigen allein der Hochschule verpflichteten Präsidenten. Die Zusammensetzung des Präsidiums sei hinreichend wissenschaftsnah.

33 Zwar gebe die Stimme des Präsidenten in dem gegenwärtigen sechsköpfigen Gremium bei Stimmgleichheit den Ausschlag, so dass die frei gewählten Vizepräsidenten als berufene Vertreter der Wissenschaft überstimmt werden könnten. Jedoch werde hier zumindest bei verfassungskonformer Auslegung ein Wissenschaftsvorbehalt anzunehmen sein, der der Stimme des Präsidenten lediglich in nicht wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten den Ausschlag einräume.

- 34 5. Auf die Rüge der Antragstellerinnen, § 110 Abs. 2 HHG sei verfassungswidrig, erwidert die Landesregierung, dass das Kuratorium vor allem die Interessen der die Studierenden entsendenden Dienststellen wahrzunehmen habe. Diesen gehe es um eine den jeweiligen Laufbahnen entsprechende Ausbildung des von ihnen entsandten Personals und darüber hinaus um ihre jeweiligen Finanzierungsanteile an dem Gebührenaufkommen der Hochschule. Das Kuratorium habe die Aufgabe eines Kontroll- und Beratungsgremiums. In Entscheidungsprozessen mit wissenschaftlicher Relevanz sei es auf Stellungnahmen, Empfehlungen, Entschlüsse oder auf eine bloße Begleitfunktion beschränkt, die kaum geeignet seien, Einfluss auf die wissenschaftlichen Betätigungen der Hochschullehrer und der Studierenden zu nehmen. Selbst bei Wahrnehmung seiner Funktion als Überwachungsorgan des Präsidiums seien die Möglichkeiten des Kuratoriums begrenzt. Mit welchen Mitteln es überwache, wie es auf Mängel reagieren dürfe und welche Rechtsfolgen seine Entschlüsse hätten, bleibe offen.
- 35 6. Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die Antragstellerinnen nicht dargetan hätten, aus welchen Gründen die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in § 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG gegen die Hessische Verfassung verstießen. Die Antragstellerinnen beanstandeten mit ihrem Vortrag in der Sache die aktive und passive Beteiligung des Lehrpersonals der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit an deren polizeilichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. Diese Beteiligung begründe aber nicht unversehens eine Bindung an die Fachaufsicht des Landespolizeipräsidiums. Die Landesregierung weist darauf hin, dass Amts- und Anstellungspflichten die Weisungsbefugnisse von Dienstherr und Arbeitgeber begründeten und begrenzten. Die Verfassungsmäßigkeit erteilter Weisungen sei eine Frage des Einzelfalls und nicht eine des für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit geltenden besonderen Weisungsregimes.
- 36 7. Die Landesregierung vertritt die Meinung, dass § 107 Abs. 5 HHG als erfolgversprechender Gegenstand des Normenkontrollantrags nicht in Betracht komme. Die von den Antragstellerinnen gerügte doppelte Zuständigkeit des Präsidenten für hochschulische Belange einerseits und polizeiliche Aufgaben andererseits und die damit einhergehende Verschränkung der Aufgaben, die eine Kollision der verschiedenen Aufsichtsregime zur Folge habe, seien kein Problem der Vertretungsregelung des § 107 Abs. 5 HHG.

- 37 Aber auch die gerügte Doppelfunktion des Präsidenten als Leiter einer Fachhochschule und als Amtswalter einer Polizeibehörde und das damit einhergehende Zusammentreffen der Aufsichtsbefugnisse seien verfassungsrechtlich unbedenklich. Es sei die Aufgabe des Präsidenten, unter Trennung seiner hochschulischen und seiner polizeilichen Funktionen Aufsichtsmaßnahmen des Ministeriums in dessen Eigenschaft als Landespolizeipräsidium oder als für das Dienstrecht zuständige oberste Landesbehörde dem betroffenen Bereich zuzuordnen, Eingriffe in Forschung und Lehre auch bei der polizeilichen Aus- und Fortbildung abzuwehren und den Vollzug von Maßnahmen der Dienst- und Fachaufsicht ebenso wie Einzelweisungen ausschließlich bei Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben zuzulassen. Dass ihm das nicht möglich sei und das Gesetz in der Person des Hochschulpräsidenten gerade in diesem Zusammenhang zwei schlechthin nicht miteinander zu vereinbarende Aufgaben zusammengeführt habe, lege die Antragsschrift nicht dar.
- 38 8. Eine sich aus § 112 HHG ergebende strukturelle Gefährdung der studentischen Mitbestimmung bestehe nicht. Die in § 112 HHG normierte Abweichungsbefugnis sei – was sich auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergebe – mit dem besonderen Status der Studierenden zu erklären, die in der Regel in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stünden. Auch reichten die Abweichungsbefugnisse nur so weit, wie sie durch den besonderen Status der Studierenden geboten seien. Allein die abstrakte Möglichkeit einer kompetenzwidrigen Rechtsanwendung könne verfassungsrechtliche Zweifel nicht begründen.
- 39 9. Auf die Rüge der Antragstellerinnen, § 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG verletze das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 10 HV, erwidert die Landesregierung, dass der Normenkontrollantrag in diesem Zusammenhang mit der bloßen, nicht annähernd konkretisierten Möglichkeit einer besonderen Ergebnis des Senats gegenüber dem Ministerium operiere. Dass der Senat eine Berufungsordnung, die den Einfluss der Professoren in Berufungsangelegenheiten nicht gewährleiste, erlassen und das Dienstrechtsministerium sie im Einvernehmen mit dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium genehmigen könnte, stelle eine abstrakte und weder vom Wortlaut des Gesetzes noch von seiner Begründung nahegelegte Gefahr dar.

- 40 10. Auf den Vortrag der Antragstellerinnen, die sich aus § 7 HHöMSLeistBV ergebende Ermächtigung des Ministeriums, letztverbindlich über die Bezüge und Zulagen zu bestimmen, sei verfassungswidrig, erwidert die Landesregierung, dass der Senat der Hessischen Hochschule für Management und Sicherheit Grundsätze für die Kriterien der Gewährung von Leistungsbezügen für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie für die Ermittlung dieser Leistungen beschlossen habe. Ausgangspunkt der Vergabeentscheidung des Ministeriums sei ein Vorschlag des Präsidiums, das an diese vom Senat beschlossenen Grundsätze gebunden sei. Das Ministerium habe den Vorschlag bei seinen Entscheidungen maßgeblich zu berücksichtigen und dürfe nur unter besonderer Beachtung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Hochschulautonomie und der Wissenschaftsfreiheit von dem Vorschlag abweichen. Das Ministerium bewerte nicht selbst wissenschaftliche Leistungen und ordne solchen Ergebnissen Geldbeträge zu. Das Entscheidungsmonopol des Ministeriums lasse sich unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung nur dahin verstehen, dass ihm die Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Belange zustehe.
- 41 11. Die Landesregierung sieht darin, dass auf die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit § 9 HLVO Anwendung findet, weder einen Gleichheitsverstoß noch einen Verstoß gegen die Wissenschaftsfreiheit.
- 42 Indem die Antragstellerinnen einen Verfassungsverstoß damit begründeten, neu berufene Professoren seien versucht, sich in Forschung und Lehre zurückzuhalten, um ihre Aussichten auf die Ernennung zu Beamten auf Lebenszeit nicht zu gefährden, unterstellten sie dem Ministerium Entscheidungen, die sich über die Maßstäbe von Art. 33 Abs. 2 GG hinwegsetzten und die Anforderungen an Eignung, Befähigung und fachliche Leistung missachteten. Ein Verfassungsverstoß könne nicht darauf gestützt werden, Betroffene könnten sich in der Erwartung einer rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung zu einem dieser vermutlich angepassten Verhalten veranlasst sehen.
- 43 Ein Gleichheitsverstoß liege nicht vor, weil es sich bei der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit um eine besondere Hochschule für angewandte Wissenschaft handele, der die Aus- und Fortbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes obliege. Hierin sehe der Gesetzgeber die Rechtfertigung dafür, die

Ernennung von Professoren und Hochschuldozenten ausnahmslos von ihrer Bewährung in der Probezeit abhängig zu machen.

IV.

44 Die Landesanwältin hält den Normenkontrollantrag für zulässig und zum großen Teil auch für begründet. Die §§ 104 Abs. 2, 106, 107 Abs. 2 und Abs. 4, 110 Abs. 1 und 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG seien mit Art. 60 HV und Art. 10 HV unvereinbar.

45 1. Die Landesanwältin ist der Auffassung, die Zusammensetzung der Hochschullehrergruppe nach § 104 Abs. 2 Satz 1 HHG sei wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der homogenen Gruppenbildung verfassungswidrig. Die Anforderungen an die akademische Qualifikation von Hochschuldozentinnen und -dozenten in § 111 Abs. 6 HHG wichen so deutlich von den Einstellungsvoraussetzungen der Professorinnen und Professoren in § 68 Abs. 1 und 2 HHG ab, dass eine Gruppenzugehörigkeit zu den Hochschullehrerinnen und -lehrern ausscheide. Es handele sich nicht bloß um eine andersartige, sondern um eine deutlich geringere Qualifikation.

46 Anders als die Landesregierung meine, könne das Modell eines einheitlichen Lehrkörpers der Verwaltungsfachhochschule nicht herangezogen werden, weil der Gesetzgeber mit der Ausgestaltung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit als Hochschule gerade nicht die Einrichtung einer Verwaltungsfachhochschule gewählt habe.

47 2. Die Landesanwältin ist der Meinung, dass hinsichtlich der Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten durch das zuständige Ministerium nach § 107 Abs. 2 HHG und ihrer oder seiner Abberufung nach § 107 Abs. 4 HHG den wissenschaftlich Tätigen jegliche Möglichkeit zur effektiven Mitwirkung fehle, was mit den aus der Wissenschaftsfreiheit bzw. aus dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschule folgenden Grundsätzen nicht vereinbar sei. Den wissenschaftlich Tätigen fehle ein zentrales und effektives Einfluss- und Kontrollinstrument hinsichtlich der Organisation der Hochschule. Dies sei vor allem vor dem Hintergrund bedenklich, dass die Präsidentin oder der Präsident eine Vielzahl bedeutender Rechte innehave, die auch in den wissenschaftlichen Bereich der Hochschule hineinwirkten.

- 48 3. § 109 Satz 2 HHG sei nicht verfassungswidrig, weil die Einwirkung der Kanzlerin oder des Kanzlers auf den wissenschaftsrelevanten Bereich gering sei. Das Hessische Hochschulgesetz weise ihr bzw. ihm keine ausdrücklichen – eigenen – Gestaltungsaufträge hochschulpolitischer Art zu, sondern mit der Leitung der Verwaltung eine rein sachbezogene, der ordnungsgemäßen Führung der laufenden Geschäfte entsprechende Tätigkeit.
- 49 4. Das Kuratorium sei nach § 110 Abs. 2 HHG fast vollständig wissenschaftsfremd besetzt, obwohl es nach seiner Aufgabenzuweisung jedenfalls mittelbar wissenschaftsrelevante Aufgaben wahrnehme. Zudem seien sieben der 16 Kuratoriumsmitglieder der unmittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen und damit weisungsgebunden. Aus dem Aufgabenkreis steche die Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums deutlich hervor. Damit sei der wissenschaftsrelevante Bereich unmittelbar betroffen.
- 50 5. Die Besetzung des Präsidiums sei unter Betrachtung des organisatorischen Gesamtgefüges verfassungsrechtlich problematisch. Denn bei Stimmgleichheit im Präsidium gebe nach § 43 Abs. 3 Satz 2 HHG die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten den Ausschlag. Im Zusammenwirken ergebe sich daher ein Übergewicht der staatlichen Einflussnahme. Es sei zweifelhaft, dass durch eine verfassungskonforme Auslegung ein Wissenschaftsvorbehalt gelte und die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten entsprechend den Ausführungen der Landesregierung nur bei nicht wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten den Ausschlag geben dürfe. Die die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit betreffenden Normen seien nämlich vom Gesetzgeber bewusst in dieser Art ausgestaltet worden, da er der Ansicht gewesen sei, die staatliche Einflussnahme sei aufgrund der besonderen Struktur der Hochschule notwendig.
- 51 6. Die Landesanwältin ist der Auffassung, dass ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit durch die in § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG angeordnete Anwendung des § 9 HLVO angesichts der klaren beamtenrechtlichen Maßstäbe für die Entlassung von Beamten auf Probe und die dadurch nur hypothetisch vorliegende Missbrauchsfahr eher nicht gegeben sei. Hingegen sei in der Gleichbehandlung hinsichtlich der Probezeit von Professorinnen und Professoren mit Hochschuldozentinnen und -do-

zenten ein Verstoß gegen Art. 1 HV zu diskutieren. Ein Sachgrund für eine Gleichbehandlung liege entgegen der Annahme in der Gesetzesbegründung nicht darin, dass Hochschuldozentinnen und -dozenten ebenfalls zu der Professorengruppe gehörten. Es erschließe sich nicht, warum Professorinnen und Professoren, die ein langjähriges wissenschaftliches Studium mit anschließender Promotion und Habilitation absolviert und ihre Lehrqualitäten bereits ausreichend unter Beweis gestellt hätten, mit solchen Dozentinnen und Dozenten gleichzustellen seien, die keinerlei wissenschaftliche Ausbildung in Anspruch genommen, sondern ihre Sachkunde allein durch berufspraktische Tätigkeiten erlangt hätten. Zudem führe die vermeintlich notwendige Gleichbehandlung der Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit mit ihren Dozentinnen und Dozenten zu einer Ungleichbehandlung mit anderen Professorinnen und Professoren, die nicht an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit lehrten.

52 7. Eine abstrakte Gefahr der unverhältnismäßigen Einschränkung sieht die Landesanwältin sowohl im Hinblick auf den in § 111 Abs. 3 Satz 1 HHG normierten Genehmigungsvorbehalt des Ministeriums für eine vom Senat zu beschließende Berufungssatzung nach § 111 Abs. 2 HHG als auch für den in § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG genannten Versagungsgrund. Wann das Ministerium seine Genehmigung zu versagen habe, erschließe sich nicht aus dem Wortlaut des § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG. Es erscheine nicht ausgeschlossen und auch nicht nur hypothetisch, dass dies zum Einfallstor wissenschaftsfremder Einflüsse werde, welche den Kern der akademischen Selbstverwaltung betreffen.

53 8. Es bestehe die konkrete Gefahr, dass die Vergabe von Zulagen und Bezügen durch das Ministerium nach § 7 HHöMSLeistBV zur Steuerung der Wissenschaft missbraucht werden könne. Zwar beschließe der Senat die Kriterien für die Gewährung von Leistungsbezügen sowie die Grundsätze für die Ermittlung dieser Leistungen, die in den „Grundsätzen Leistungsbezügevergabe HöMS“ festgehalten seien. Jedoch sei der Senat aufgrund der verfassungswidrigen Zusammensetzung der Professorengruppe nicht verfassungsgemäß besetzt.

54 Im Übrigen sei das Ministerium hinsichtlich der Gewährung, also des „Ob“, weitgehend frei. Entgegen der Auffassung der Landesregierung erscheine es nicht zwingend, dass

von einer Bindung des Ministeriums dahingehend auszugehen sei, dass eine Ablehnung nur aus haushaltsrechtlichen Gründen zulässig sei.

55 9. In Bezug auf § 112 HHG weist die Landesanwältin darauf hin, dass der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit am 21. Dezember 2022 mit Genehmigung des Kuratoriums und des Ministeriums eine Satzung erlassen habe (Studierendensatzung HöMS), welche die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der Studierenden in ausreichendem Maße berücksichtige. Insoweit sei derzeit keine konkrete Gefahr der unverhältnismäßigen Einschränkung von Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechten gegeben.

56 10. Die Landesanwältin ist der Ansicht, dass abstrakt betrachtet in der Ausgestaltung des Aufsichtsrechts in § 101 Abs. 1 Satz 1 HHG, §§ 96 Abs. 1 Satz 3, 97 Abs. 1 HSOG keine Beeinträchtigung von Art. 60 HV oder Art. 10 HV liege, da die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ein Zusammenschluss mehrerer Behörden und ihrer Ausgestaltung nach sowohl eine Hochschule als auch eine Polizeibehörde sei. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung sei nicht verletzt. Rein praktisch könne jedoch die vom Gesetzgeber gewünschte Verzahnung dazu führen, dass dieselben Lehrenden in mehreren Funktionen tätig würden und möglicherweise unterschiedlichen Weisungen oder auch keinen Weisungen unterlägen. Die Landesanwältin nimmt insoweit ergänzend auf den Vortrag der Landesregierung Bezug.

57 Die Landesanwältin hat keinen Antrag gestellt.

V.

58 Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat durch die Hessische Staatskanzlei mit Schriftsatz vom 2. August 2023 eine ergänzende Stellungnahme übermittelt.

59 Es weist zunächst auf den in § 4 Abs. 5 HHG normierten Auftrag der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit hin und erklärt ferner, dass die gesetzlichen Besonderheiten im Einklang mit dem Hochschulrahmengesetz stünden. Zudem mache es keinen Unterschied, ob die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit im Hessischen Hochschulgesetz oder in einem Spezialgesetz geregelt sei. Sodann nimmt es zu den einzelnen Erörterungspunkten Stellung.

- 60 1. Die Zusammensetzung der „Professorengruppe“ sei schlüssig und zweckmäßig. Professoren und Hochschuldozenten seien vollständig homogen und ihre Interessen im Wesentlichen gleich. Sie seien hauptamtlich Lehrende, dauerhaft Beschäftigte, Träger der Wissenschaftsfreiheit und in Forschung und Lehre sowie in der Vertretung des Fachs selbständig. Zudem erfolge ihr Berufungsverfahren nach der Berufungsordnung. Auch hätten sie das gleiche Deputat.
- 61 2. § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG sei wissenschafts- und autonomiefreundlich anzuwenden. Das Ministerium könne nach § 107 Abs. 2 HHG nicht willkürlich von der Vorschlagsliste abweichen, sondern nur in „begründeten Fällen“. Solche Fälle wären z.B. Zweifel an der Verfassungstreue. Ähnliches gelte für die Abberufung nach § 107 Abs. 4 HHG.
- 62 3. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport führt weiter aus, dass sich die Regelung zur Bestellung des Kanzlers nach § 109 Satz 2 HHG nicht von der Regelung in § 47 Abs. 2 HHG unterscheide. Zudem entsprächen Größe, Zusammensetzung und Wahl der Mitglieder des Präsidiums weitgehend den allgemeinen Regelungen des Hessischen Hochschulgesetzes. Ferner habe das Kuratorium keine Eingriffsbefugnisse. Die notwendige Aufsicht über die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit und deren Einheiten erfolge im Rahmen der sonstigen Aufsichtsstrukturen und durch die Staatsaufsicht.
- 63 4. Hinsichtlich der Regelung des § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG erklärt das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, dass die Geltung des § 9 HLVO zu nahezu keiner Abweichung von den Regelungen des Hessischen Hochschulgesetzes führe.
- 64 5. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport führt aus, dass Zweck des in § 111 Abs. 3 Satz 1 und 2 HHG normierten Erfordernisses, Satzungen zu genehmigen, nicht sei, Einfluss auf die Berufungsvorschläge zu nehmen. An diese fühle sich das Ministerium grundsätzlich gebunden. Die Wissenschaftsfreiheit werde dadurch nicht tangiert.
- 65 6. Durch § 112 HHG werde die Hochschulautonomie gestärkt, weil die Hochschule eigenständig entscheiden könne, ob sie eine verfasste Studierendenschaft oder eine andere Organisationsform möchte. Für die Studierenden der Hessischen Hochschule

für öffentliches Management und Sicherheit bestehe kein Bedarf für eine Studierendenschaft. Vielmehr genüge eine Studierendenvertretung. Zudem stünde den Studierenden ein Vetorecht nach § 112 Satz 2 HHG zu.

⁶⁶ 7. Weil die wesentlichen materiellen Entscheidungen und Verfahren schon zuvor innerhalb der Hochschule in einer Satzung des Senats (Grundsätze Leistungsbezugvergabe HöMS) getroffen würden, sei die abschließende Entscheidung des Ministeriums über die Vergabe von Leistungsbezügen nach § 7 HHöMSLeistBV weitgehend auf Plausibilität, Rechtmäßigkeit, Willkür und darauf beschränkt, dass die Haushaltsmittel vorhanden sein müssen. Zu berücksichtigen sei, dass die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nicht über einen Globalhaushalt finanziert werde. Vielmehr würden die Personalkosten durch den Landeshaushalt ausfinanziert.

VI.

⁶⁷ Die Antragstellerinnen haben zuletzt mit Schriftsatz vom 2. Oktober 2023 zu dem Schriftsatz des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. August 2023 Stellung genommen.

⁶⁸ 1. Zunächst stellen die Antragstellerinnen klar, dass sich die Besetzung des Präsidiums nicht aus § 106 HHG, sondern aus den §§ 43 Abs. 2 i.V.m. 108 HHG i.V.m. § 13 Grundordnung HöMS ergebe.

⁶⁹ 2. Hinsichtlich ihrer Rüge, die Zusammensetzung des Kuratoriums nach § 110 Abs. 2 HHG sei mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar, konkretisieren sie ihren Vortrag dahingehend, dass sie die staatsnahe Zusammensetzung des Kuratoriums wegen seiner Sonderstellung als Überwachungsgremium der Geschäftsführung des Präsidiums nach § 110 HHG Abs. 5 Nr. 1 HHG als verfassungswidrig erachten. Sie führen aus, dass es nicht ersichtlich sei, woraus sich die Ansicht herleite, das Kuratorium habe keine Eingriffsbefugnisse. Überdies fehle es bei Unterstellung der Richtigkeit dieser Aussage an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit an einem handlungsfähigen Überwachungsorgan.

⁷⁰ 3. Zu § 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG tragen die Antragstellerinnen ergänzend vor. Es erschließe sich ihnen nicht, was unter einer Gefährdung der „Erfüllung der nach Abs. 1

[...] übertragenen Aufgaben“ nach § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG zu verstehen sei. Es er-
scheine nicht ausgeschlossen, dass dies zum Einfallstor wissenschaftsfremder Ein-
flüsse werden könne, die den Kern der akademischen Selbstverwaltung betreffen.

71 4. Nach einer einmaligen Zustimmung zu einer Satzung nach § 112 HHG, die die Mit-
bestimmungsrechte der Studierenden beschneide, stehe der Studierendenschaft
keine Möglichkeit mehr offen, an dieser Situation selbst etwas zu ändern. Vor diesem
Hintergrund sei die studentische Mitbestimmung durch § 112 HHG strukturell gefähr-
det.

72 5. Bei der Erklärung des Ministeriums, es respektiere die Vergabeentscheidungen für
Leistungszulagen der Hochschule grundsätzlich und sei in seiner Entscheidung daher
weitgehend eingeschränkt, handele es sich nur um eine Absichtserklärung der aktuel-
len Landesregierung zur konkreten Anwendung einer Norm, der keinerlei Rechtsver-
bindlichkeit zukomme. Die Antragstellerinnen führen weiter aus, dass sich der Nor-
menkontrollantrag nicht nur auf § 7 HHöMSLeistBV erstrecke, sondern auch auf den
zum Verordnungserlass ermächtigenden § 38 Abs. 3 HBesG. Denn ein Gesetz, das
einer Verordnung so weitreichende Eingriffe zubillige, sei selbst mit der Verfassung un-
vereinbar.

73 6. Im Übrigen wiederholen die Antragstellerinnen ihren bisherigen Vortrag.

74 Die Antragstellerinnen beantragen nunmehr die Feststellung, dass

§ 104 Abs. 2 HHG, § 107 Abs. 2 und 4 HHG, § 108 i.V.m. § 43 Abs. 2 HHG,
§ 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG, § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG i.V.m. § 9 HLVO,
§ 111 Abs. 2 und 3 HHG, § 112 HHG sowie § 38 Abs. 3 HBesG i.V.m.
§ 7 HHöMSLeistBV

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

VII.

75 Dem Hessischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden, § 39 Abs. 3
des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG -. Er hat von einer Stellungnahme
abgesehen.

B

⁷⁶ Die Antragstellerinnen haben ihren Antrag insoweit zurückgenommen, als er sich gegen §§ 101 Abs. 1 Satz 1, 106, 107 Abs. 5, 109 Satz 2 HHG sowie gegen §§ 96 Abs. 1 Satz 3 und 97 Abs. 1 HSOG richtet. Das Verfahren ist daher in diesem Umfang einzustellen.

C

⁷⁷ Der zulässige Normenkontrollantrag ist teilweise begründet.

⁷⁸ Die Verfassungsgrundsätze in Art. 10 HV und Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV begründen im Zusammenwirken ihrer Gewährleistungen einen Schutz der Hochschulautonomie gegen die Wissenschaftsfreiheit einschränkende staatliche Einflussnahmen (I). Weil der Gesetzgeber grundsätzlich in der Ausgestaltung hochschulorganisatorischer Strukturen frei ist, stößt der Zusammenschluss einer Verwaltungsfachhochschule mit einer Polizeibehörde zur neu entstandenen Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit als solcher nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken (II). Jedoch sind §§ 104 Abs. 2 HHG, 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG sowie § 111 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 HHG mit dem Selbstverwaltungsrecht der Hochschule aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. der in Art. 10 HV garantierten Wissenschaftsfreiheit unvereinbar (III). Mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar sind hingegen §§ 43 Abs. 2 i.V.m. 108 HHG, 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG, 111 Abs. 1 Satz 3 HHG i.V.m. 9 HLVO, 112 HHG sowie § 38 Abs. 3 HBesG i.V.m. § 7 HHöMSLeistBV (IV).

I.

⁷⁹ In der Hessischen Verfassung wird die Wissenschaftsfreiheit in Art. 10 gewährleistet. Hiernach darf niemand in seinem wissenschaftlichen Schaffen, worunter sowohl Forschung als auch Lehre zu verstehen sind,

- *Kallert*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, PdK, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 10, Seite 1 (Stand: Februar 2016); *Stein*, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Art. 10 Erl. 1 f. -

und in der Verbreitung seiner Werke gehindert werden.

⁸⁰ Anders als im Grundgesetz (vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz - GG -) wird in der Hessischen Verfassung, wie in zahlreichen anderen Landesverfassungen auch (vgl.

Art. 20 Abs. 2 BWVerf; Art. 138 Abs. 2 Satz 1 BayVerf; Art. 32 Abs. 1 BbgVerf; Art. 7 Abs. 3 Satz 2 MVVerf; Art. 5 Abs. 3 NdsVerf; Art. 16 Abs. 1 NRWVerf; Art. 39 Abs. 1 Satz 1 RhPfVerf; Art. 33 Abs. 2 Satz 1 SaarVerf; Art. 107 Abs. 2 Satz 1 SachsVerf; Art. 31 Abs. 2 SachsAnhVerf; Art. 28 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf), zusätzlich das hochschulische Selbstverwaltungsrecht ausdrücklich normiert. Nach Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV haben Universitäten und staatliche Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind.

81 1. Art. 10 HV und Art. 60 Abs. 1 HV stehen in einem engen materiell-rechtlichen Zusammenhang. Das in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV normierte hochschulische Selbstverwaltungsrecht gewährleistet unter Berücksichtigung seines Regelungszusammenhangs und insbesondere im Zusammenwirken mit der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 10 HV eine akademische Selbstverwaltung der Hochschulen, die vor staatlichen, die Wissenschaftsfreiheit betreffenden Einflussnahmen geschützt ist und der Freiheit von Forschung und Lehre zur Entfaltung verhelfen soll.

- *Weitz*, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 11 und 15 (im Erscheinen);
Stein, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Art. 60 Erl. 2; *Meister*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 60 Erl. S. 1 (Stand August 2018) -

82 Das in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV normierte hochschulische Selbstverwaltungsrecht stellt eine spezifische Ausprägung der Wissenschaftsfreiheit dar und erstreckt sich auf alle in Bezug zu Forschung und Lehre stehenden Aufgaben, die von den Hochschulen eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können.

- *Weitz*, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 15 (im Erscheinen) -

83 Auch wenn das Grundgesetz keine vergleichbare Regelung wie Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV enthält, folgert das Bundesverfassungsgericht aus der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG normierten Wissenschaftsfreiheit das verfassungsrechtliche Gebot, den Grundrechtsträgern durch geeignete freiheitliche Strukturen der Universität so viel Freiheit in ihrer wissenschaftlichen Betätigung zu gewähren, wie dies unter Berücksichtigung der Aufgaben der Universität und der Belange der verschiedenen in der Universität tätigen Grundrechtsträger möglich ist.

- BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 1BvR 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [123 f.] = juris, Rn. 117; *Weitz*, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 7 (im Erscheinen) -

84 Es erkennt in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht nur ein individuelles Wissenschaftsfreiheitsrecht, sondern auch eine wertentscheidende Grundsatznorm, die das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelt und somit auch die hochschulische Selbstverwaltung schützt.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [353] = juris, Rn. 134 ff.; Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71 -, BVerfGE 35, 79 [112 ff.] = juris, Rn. 91 ff.; *Weitz*, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 6 (im Erscheinen) -

85 Der Gewährleistungsumfang der Hessischen Verfassung aus Art. 10 HV und Art. 60 HV bleibt hinter dem grundgesetzlich verbürgten Grundrechtsschutz jedenfalls nicht zurück. Insofern kann die bundesverfassungsgerichtliche Interpretation der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG für die Konkretisierung der in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV verbürgten Rechte herangezogen werden. Ob angesichts des explizit normierten Rechts der Selbstverwaltung in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV das Schutzniveau in der Hessischen Verfassung in anderen Konstellationen über das grundgesetzliche hinausreicht, bedarf hier keiner Entscheidung.

86 2. Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung. Zur Sicherung dieses Bereichs gewährleistet Art. 10 HV nicht nur die Freiheit von staatlichen Geboten und Verboten, sondern gewährt i.V.m. Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV den in der Wissenschaft Tätigen Teilhabe an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs. Diese Mitwirkung der Grundrechtsträger an der Organisation des Wissenschaftsbetriebs dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen und ist nur im dafür erforderlichen Umfang grundrechtlich garantiert. Aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV folgt das Gebot, die Hochschulorganisation und damit auch die hochschulorganisatorische Willensbildung so zu regeln, dass in der Hochschule freie Wissenschaft möglich ist und ungefährdet betrieben werden kann.

- So nahezu wörtlich zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 24.04.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 46; BVerfG, Beschluss vom 24.06.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 56; BVerfG, Beschluss vom 20.07.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87 [115] = juris, Rn. 90 f.; BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004

- 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [354] = juris, Rn. 136 f.; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [112 ff.] = juris, Rn. 92 ff. -

87 Die einzelnen Grundrechtsträger haben das Recht auf staatliche Maßnahmen organisatorischer Art, die zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz hochschulorganisatorischer Entscheidungen und zum Schutz einer freien wissenschaftlichen Betätigung unerlässlich sind.

- Zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 24.06.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 55; BVerfG, Beschluss vom 20.07.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87 [114 f.] = juris, Rn. 88 f.; BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [353] = juris, Rn. 135; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [112 ff.] = juris, Rn. 92 ff. -

88 Sie sind gegen hochschulorganisatorische Entscheidungen insoweit geschützt, als diese die Erfüllung ihrer Aufgabe, freie Wissenschaft zu ermöglichen, gefährden können.

- Zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [354 f.] = juris, Rn. 138 -

89 3. Das auf akademische Angelegenheiten beschränkte Selbstverwaltungsrecht aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV, das eine freie wissenschaftliche Betätigung der Hochschule schützt, steht auch der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit zu.

90 Nach dem Wortlaut des Art. 60 Abs. 1 HV haben staatliche Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung. Zum einen ist die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit eine staatliche Hochschule nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 HHG. Zum anderen ist ihr fachliches Aufgabenprofil auch wissenschaftsbezogen. Sie hat als besondere Hochschule für angewandte Wissenschaft den gesetzgeberischen Auftrag, den Studierenden durch anwendungsbezogene Lehre und Forschung wissenschaftliche Kenntnisse und Methoden zu vermitteln (§ 4 Abs. 5 Satz 2 HHG) und sie zu wissenschaftlicher Arbeitsweise zu befähigen (§ 4 Abs. 5 Satz 3 HHG).

II.

91 Der hessische Gesetzgeber war grundsätzlich nicht gehindert, die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, die als Polizeibehörde bestehende Polizeiakademie Hessen und das im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport befindliche Referat Zentrale Fortbildung Hessen in die neu gegründete Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit zusammenzuführen.

92 Die Hessische Verfassung gibt keine bestimmte Hochschulorganisation vor. Vielmehr hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung hochschulischer Organisations- und Verfahrensregelungen einen Gestaltungsspielraum, um das Hochschulwesen den zeitgemäßen Bedürfnissen anzupassen. Hierfür darf er auch neue Hochschulmodelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben. Insofern steht ihm hinsichtlich der Eignung neuer Organisationsformen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu.

- Zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 24.04.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 45; BVerfG, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 BvR 1501/13, 1682/13 -, BVerfGE 139, 148 Rn. 65; BVerfG, Beschluss vom 24.06.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 57; BVerfG, Beschluss vom 20.07.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87 [116] = juris, Rn. 93; BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [355 f.] = juris, Rn. 140; *Weitz*, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 13 (im Erscheinen) -

93 Dieser hochschulorganisatorische Gestaltungsspielraum findet jedoch dort seine Grenze, wo das Recht auf hochschulische Selbstverwaltung aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV beginnt. Der Gesetzgeber muss ein hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung sicherstellen.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 BvR 1501/13, 1682/13 -, BVerfGE 139, 148 Rn. 65; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [120] = juris, Rn. 109; *Weitz*, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 14 (im Erscheinen) -

94 Es ist nicht Aufgabe des Staatsgerichtshofs zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste Ausgestaltung der Hochschulorganisation getroffen hat. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung ist vielmehr, ob und in welchem Grad die Organisations- und Verfahrensregelungen die freie wissenschaftliche Bestätigung und Aufgabenerfüllung behindern.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.04.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 46; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [120] = juris, Rn. 109 -

III.

⁹⁵ §§ 104 Abs. 2 HHG, 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG sowie § 111 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 HHG sind verfassungswidrig.

⁹⁶ 1. Die Zusammensetzung der Professorengruppe an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nach § 104 Abs. 2 HHG ist mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV nicht vereinbar.

⁹⁷ a) Dem Hessischen Hochschulgesetz liegt die Organisationsform der sogenannten Gruppenschule zugrunde. Hiernach werden die Mitglieder der Hochschule nach ihren verschiedenen Funktionen und Interessen in einzelne Gruppen gegliedert und den von diesen Gruppen gewählten Vertretern Stimmrechte in Gremien der Hochschulselbstverwaltung zuerkannt. Zur Sicherung der durch Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV gewährleisteten Mitwirkungsrechte in der akademischen Selbstverwaltung müssen sich diese Gruppen homogen zusammensetzen.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 BvR 1501/13, 1682/13 -, BVerfGE 139, 148 Rn. 77; BVerfG, Beschluss vom 26.06.1979 - 1 BvR 290/79 -, BVerfGE 51, 369 [378 f.] = juris, Rn. 31; BVerfG, Beschluss vom 09.04.1975 - 1 BvL 6/74 -, BVerfGE 39, 247 [255] = juris, Rn. 28; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [134 f.] = juris, Rn. 144 -

⁹⁸ Das Gebot der homogenen Gruppenzusammensetzung (Homogenitätsprinzip) folgt aus dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Hochschulselbstverwaltungsrecht i.V.m. dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 1 Abs. 1 HV. Bei der Bestimmung und Abgrenzung der Gruppen hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum und darf anhand typischer Interessenlagen sachlich unterscheidbare Gruppen bilden. Er muss sich aber im Einklang mit dem Homogenitätsprinzip an eindeutige konstitutive Merkmale halten.

- Zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 BvR 1501/13, 1682/13 -, BVerfGE 139, 148 Rn. 77; BVerfG, Beschluss vom 09.04.1975 - 1 BvL 6/74 -, BVerfGE 39, 247 [255] = juris, Rn. 28 -

99 Nach § 37 Abs. 3 HHG bilden für die Wahl ihrer Vertretung Professorinnen und Professoren, Studierende, wissenschaftliche und administrativ-technische Mitarbeiter je eine Gruppe. Dass sich an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit die Professorengruppe anders als nach § 37 Abs. 3 Nr. 1 HHG gemäß § 104 Abs. 2 HHG nicht nur aus Professorinnen und Professoren, sondern auch aus Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten zusammensetzt, verstößt gegen das Homogenitätsprinzip.

100 aa) Professorinnen und Professoren i.S.d. § 37 Abs. 3 Nr. 1 HHG sind Personen, die akademisch forschen und lehren und aufgrund der Habilitation oder eines anderen Qualifikationsnachweises mit der selbständigen Vertretung eines wissenschaftlichen Fachs in Forschung und Lehre betraut sind. Sie prägen die Hochschule als wissenschaftliche Einrichtung, tragen erhöhte Verantwortung für die Funktionsfähigkeit und den wissenschaftlichen Rang der Hochschule und sind mit der Wissenschaft besonders eng verbunden. Sie sind wegen ihrer besonderen Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit und ihrer damit besonders engen Verbundenheit mit der in Art. 10 HV geschützten Wissenschaftsfreiheit besonders geeignet, die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen sicherzustellen.

- So nahezu wörtlich zum materiellen Verständnis der Hochschullehreneigenschaft: BVerfG, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 BvR 1501/13, 1682/13 -, BVerfGE 139, 148 Rn. 78; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [126 f.] = juris, Rn. 124 f. -

101 Aufgrund dieser engen Verbundenheit mit der Wissenschaftsfreiheit und unter Berücksichtigung des in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV gewährten hochschulischen Selbstverwaltungsrechts muss wegen der wissenschaftlichen Qualifikation, Funktion und Verantwortung ihrer Mitglieder bei Entscheidungen über Fragen, welche die Forschung unmittelbar betreffen, der Professorengruppe ein ausschlaggebender Einfluss vorbehalten bleiben.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [132 f.] = juris, Rn. 139 -

102 bb) Zwar besteht zwischen Professorinnen und Professoren sowie Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten hinsichtlich Funktion, Verantwortlichkeit und Betroffenheit eine vergleichbare typische Interessenlage in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten. Sowohl Professorinnen und Professoren als auch Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten haben nach § 111 Abs. 4 HHG die Aufgabe, die wissenschaftlichen Kenntnisse und Methoden sowie berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse zu vermitteln, die zur Erfüllung der Aufgaben der Laufbahnen erforderlich sind. Inhalt und Umfang ihrer sich aus dem Hessischen Hochschulgesetz ergebenden Aufgaben und Dienstpflichten stimmen überein (vgl. § 111 Abs. 5 Satz 1 HHG). Gleiches gilt für ihre Mitwirkungsrechte. Auch sind Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten ebenso wie Professorinnen und Professoren mit wissenschaftlicher selbständiger Vertretung betraut und nicht weisungsgebunden. Zwischen ihnen gibt es auf normativer Ebene hinsichtlich der Einbeziehung in den akademischen Forschungs-, Lehr- und Prüfungsbetrieb keine Unterschiede. Folglich sind sie gleichermaßen für wissenschaftsrelevante Entscheidungen verantwortlich. Sie sind auch aufgrund ihrer regelmäßig längeren Zugehörigkeit zur Hochschule durch langfristig wirkende Entscheidungen der Hochschulorgane in derselben Weise stärker berührt als die Gruppen der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Studierenden.

103 Jedoch bestehen zwischen Professorinnen und Professoren auf der einen und Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten auf der anderen Seite gravierende Unterschiede hinsichtlich der Anforderungen an ihre wissenschaftliche Qualifikation. Auch wenn ein formeller Qualifikationsnachweis wie etwa eine Habilitation keine zwingende Voraussetzung ist, um zur Gruppe der Professoren zu gehören,

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.05.2015 - 1 BvR 1501/13, 1682/13 -, BVerfGE 139, 148 Rn. 81; BVerfG, Beschluss vom 26.06.1979 - 1 BvR 290/79 -, BVerfGE 51, 369 [380] = juris, Rn. 34 -

schließen die unterschiedlichen wissenschaftlichen Qualifikationen eine gemeinsame typische wissenschaftsbezogene Interessenlage aus. Denn das wissenschaftliche Anforderungsprofil der Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten ist im Vergleich zu demjenigen der Professorinnen und Professoren nicht nur andersartig oder geringerwertig, sondern fehlt gänzlich.

- 104 Die Anforderungen an die akademische Qualifikation der Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ergeben sich aus § 68 Abs. 1 und Abs. 2 HHG. Mindesteinstellungsvoraussetzungen sind neben den allgemeinen dienstrechtlichen Voraussetzungen ein abgeschlossenes Hochschulstudium, die erforderliche Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit und die dafür erforderliche pädagogische Eignung (§ 68 Abs. 1 HHG). Als Nachweis der Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit gilt in der Regel die Qualität der Promotion. Darüber hinaus werden nach den Anforderungen der Stelle zusätzliche wissenschaftliche Leistungen oder besondere Leistungen bei der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden in einer mindestens fünfjährigen beruflichen Praxis verlangt, von der mindestens drei Jahre außerhalb des Hochschulbereichs ausgeübt worden sein müssen (§ 68 Abs. 2 Satz 1 HHG). Ausnahmen von diesen Einstellungsvoraussetzungen sind in § 68 Abs. 5 HHG normiert.
- 105 Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten müssen nach § 111 Abs. 6 Satz 1 HHG neben den beamtenrechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich ein ihren Lehraufgaben entsprechendes Hochschulstudium, pädagogische Eignung und eine einschlägige berufspraktische Tätigkeit nachweisen. Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten bedürfen mithin im Gegensatz zu Professorinnen und Professoren keines Nachweises der wissenschaftlichen Befähigung. Stattdessen wird für sie der Nachweis einer einschlägigen berufspraktischen Tätigkeit verlangt. § 111 Abs. 6 Satz 2 HHG enthält Ausnahmen von den Mindestanforderungen nach § 111 Abs. 6 Satz 1 HHG.
- 106 Ein Vergleich der Einstellungsvoraussetzungen nach den normativen Leitbildern in § 68 Abs. 1 und Abs. 2 HHG und § 111 Abs. 6 Satz 1 HHG zeigt, dass bei den Professorinnen und Professoren die wissenschaftlichen Leistungen in Form der Anwendung oder Entwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden und bei den Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten die Befähigung zur Ausübung einer Lehrtätigkeit von besonderem Gewicht sind. Angesichts der normativen Vorgaben, die an die Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten keine wissenschaftlichen Qualifikationsanforderungen stellen, besteht die Gefahr, dass dieser Personenkreis strukturell an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen ein geringeres Interesse hat als Professorinnen und Professoren, sich weniger eng mit der Wissenschaftsfreiheit verbunden

fühlt und sich weniger stark für die Wissenschaftsadäquanz hochschulorganisatorischer Entscheidungen einsetzt. Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten auf der einen und Professorinnen und Professoren auf der anderen Seite mögen zwar die gleichen Adressaten wissenschaftsrelevanter Entscheidungen sein, jedoch sind Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten wegen ihres fehlenden wissenschaftlichen Hintergrundes von derartigen Entscheidungen weniger betroffen. Damit ist auch die in den Hochschulgremien für Entscheidungen, welche die Forschung unmittelbar betreffen, notwendige Stimmenmehrheit derjenigen, die aufgrund ihrer Wissenschaftsnähe von diesen Entscheidungen am intensivsten berührt sind, strukturell nicht mehr gegeben, wenn der Professorengruppe auch Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten angehören, bei denen eine hinreichende Wissenschaftsnähe unter Berücksichtigung ihres Einstellungsprofils nicht gewährleistet ist.

107 cc) Sofern die Landesregierung vorträgt, dass nach dem Verwaltungsfachhochschulgesetz ebenfalls keine Differenzierung zwischen hauptamtlichen Fachhochschullehrenden und Professorinnen und Professoren stattfindet, ist dem entgegenzuhalten, dass die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit keine Verwaltungsfachhochschule ist, sondern beansprucht, eine wissenschaftliche Hochschule i.S.d. Hessischen Hochschulgesetzes zu sein, die u.a. der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften sowie der Verwirklichung des Rechts auf Bildung durch Forschung dient und die Bereitstellung und Erzeugung von wissenschaftlichen Publikationen und Forschungsergebnissen fördert (vgl. § 3 Abs. 1 HHG).

108 b) Die verfassungswidrige Zusammensetzung der Professorengruppe an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit wirkt sich auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Zusammensetzung des Senats als kollegiales Selbstverwaltungsorgan aus.

109 Nach § 42 Abs. 5 HHG besteht der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit aus 17 Mitgliedern, nämlich aus neun Mitgliedern der Professorengruppe, fünf Studierenden, einem wissenschaftlichen Mitglied sowie aus zwei administrativ-technischen Mitgliedern. Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV verlangt i.V.m. Art. 10 HV, dass sich diejenigen, die wegen ihrer wissenschaftlichen Qualifikation, Funktion und Verantwortung der Wissenschaftsfreiheit am engsten verbunden und von wissenschaftsrelevanten Entscheidungen am stärksten betroffen sind, bei Entscheidungen

über Fragen, welche die Forschung unmittelbar betreffen, in Selbstverwaltungsorganen gegenüber den anderen Mitgliedern des Organs durchsetzen können.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [132 f.] = juris, Rn. 139 -

110 Diese Voraussetzung ist trotz der zahlenmäßigen Überlegenheit der Mitglieder der Professorengruppe im Senat nicht gewahrt. Denn die Professorengruppe besteht nicht nur aus Professorinnen und Professoren, sondern gemäß § 104 Abs. 2 HHG auch aus Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten. Diese sind jedoch im Vergleich zu Professorinnen und Professoren, wie bereits beschrieben, nicht hinreichend wissenschaftsnah. Im Senat ist damit das Gewicht der Stimmen der zur Sicherung der Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen berufenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Zuordnung der Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten zu der Professorengruppe verringert worden. Ihre notwendige Stimmenmehrheit im Senat besteht bereits schon dann nicht mehr, wenn nur ein Mitglied des Senats aus der Professorengruppe keine Professorin oder kein Professor, sondern Hochschuldozentin oder Hochschuldozent ist. Denn dann besteht der 17 Mitglieder umfassende Senat nur noch aus acht Professorinnen und Professoren. Tatsächlich wird die Anzahl der Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten aufgrund ihres zahlenmäßigen Übergewichts gegenüber den Professorinnen und Professoren an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit im Senat größer sein. Daher ist bei wissenschaftsrelevanten Entscheidungen der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit die sich aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV ergebende notwendige Stimmenmehrheit der Professorinnen und Professoren als derjenigen Mitglieder, die von wissenschaftsrelevanten Entscheidungen am stärksten betroffen sind, strukturell nicht mehr gegeben. Folglich ist nicht gewährleistet, dass diese besonders wissenschaftsnahen Mitglieder der Hochschule durch ihre Vertretung in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit effektiv abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation ausreichend einbringen können.

111 Die verfassungswidrige Zusammensetzung des Senats als Folgewirkung der verfassungswidrigen Zusammensetzung der Professorengruppe hat aufgrund der dem Se-

nat zukommenden Zuständigkeiten Auswirkungen auf sämtliche die Forschung betreffenden Entscheidungen. Hierzu zählen etwa die Wahl der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten (§§ 46 Abs. 1 Satz 1, 108 Abs. 1 Satz 1 HHG), die Erstellung von Vorschlagslisten für die Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten (§ 107 Abs. 2 Satz 3 HHG) sowie der Erlass der Grundordnung (§§ 36 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 102 HHG), der Berufungsordnung (§ 111 Abs. 2 HHG), der Studierendensatzung (§ 112 HHG) und der Beschluss von Grundsätzen für die Kriterien der Gewährung von Leistungsbezügen und für die Ermittlung dieser Leistungen (§ 42 Abs. 4 HHG).

112 2. § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG, der Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten regelt, und § 111 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 HHG, der den Erlass einer Satzung für das Verfahren der Berufung der Professorinnen und Professoren sowie die Genehmigungspflichtigkeit dieser Satzung und der nach § 67 Abs. 7 Satz 3 HHG zu erlassenden Satzung über das Verfahren zur Feststellung der Bewährung in der Probezeit vorschreibt, stellen Organisationsnormen dar, die mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV nicht vereinbar sind.

113 Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV verlangt vom Gesetzgeber für die Organisation der Wissenschaftsfreiheit die Schaffung eines Gesamtgefüges, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen sind, dass Gefahren für die Wissenschaftsfreiheit vermieden werden. Organisationsnormen sind dann mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV nicht vereinbar, wenn sie die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährden. Zur Klärung der Frage, ob eine Regelung Strukturen schafft, die sich gefährdend auswirken können, ist das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge mit seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Da sich die meisten hochschulorganisatorischen Entscheidungen mittelbar auf die wissenschaftliche Betätigung auswirken können, reicht eine nur hypothetische Gefährdung nicht aus.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.04.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 65; BVerfG, Beschluss vom 24.06.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 57; BVerfG, Beschluss vom 20.07.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87 [116] = juris, Rn. 92; BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [355] = juris, Rn. 139; Weitz, in: BeckOK HessVerf, Art. 60 Rn. 17 (im Erscheinen) -

114 § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG und § 111 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 HHG sind Normen, durch die die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährdet werden.

115 a) § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG, der Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten regelt, verletzt die in Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV gewährleistete Hochschulautonomie, die vor die Wissenschaftsfreiheit einschränkender staatlicher Einflussnahme schützt.

116 aa) Die Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an Leitungsorgane ist zulässig, solange deren Tätigkeit inhaltlich begrenzt und organisatorisch so abgesichert ist, dass eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit ausscheidet.

- Zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 24.06.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 60; BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [356 f.] = juris, Rn. 143 -

117 Je mehr 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 hat diesen Zusammenhang durchgängig zu berücksichtigen.

- So nahezu wörtlich zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 24.04.2018 - 2 BvL 10/16 -, BVerfGE 149, 1 Rn. 65; BVerfG, Beschluss vom 24.06.2014 - 1 BvR 3217/07 -, BVerfGE 136, 338 Rn. 60 -

118 Der Präsidentin oder dem Präsidenten der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit sind zahlreiche grundlegende und substantielle wissenschaftsrelevante Entscheidungsbefugnisse zugewiesen. Bei der Bestellung nach § 107 Abs. 2 HHG und bei der Abberufung nach § 107 Abs. 4 HHG fehlt es hingegen an einer ausreichenden Mitbestimmungsbefugnis des Senats als eines kollegialen Selbstverwaltungsorgans. Dieser Mangel an ausreichender Mitbestimmung wird nicht durch weitere Mitwirkungsmöglichkeiten des Senats bei Entscheidungen der Präsidentin oder des Präsidenten kompensiert.

- 119 bb) Der Präsident der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit trifft wissenschaftsrelevante Entscheidungen, ist an ihnen beteiligt und übt Rechte aus, die in den wissenschaftlichen Bereich der Hochschule hineinwirken. Er hat durch seine Stellung erheblichen Einfluss auf hochschulorganisatorische Strukturentscheidungen.
- 120 Als Vorsitzender des Senats (§ 42 Abs. 7 HHG) kann er beispielsweise aufgrund der ihm zukommenden Verfahrensrechte Einfluss auf die Einberufung und die Tagesordnung des Senats ausüben. Im Präsidium bekleidet er eine herausgehobene Stellung. Er führt den Vorsitz und verfügt über die Richtlinienkompetenz (§ 43 Abs. 3 Satz 1 HHG). Bei Stimmgleichheit innerhalb des Präsidiums gibt seine Stimme den Ausschlag (§ 43 Abs. 3 Satz 2 HHG). Auf seinen Vorschlag hin entscheidet das Präsidium über die Geschäftsverteilung und Vertretung (§ 43 Abs. 3 Satz 3 HHG). Nach § 46 Abs. 1 HHG steht ihm das Vorschlagsrecht für die Vizepräsidenten zu, die gemäß § 43 Abs. 2 HHG Mitglieder des Präsidiums sind. Die Wahlvorschläge für die Dekane und die Abwahl eines Dekans bedürfen der Zustimmung des Präsidenten (§ 51 Abs. 3 Satz 2 und Satz 5 HHG). Zudem ist er Dienstvorgesetzter des Personals der Hochschule (§ 44 Abs. 1 Satz 2 HHG).
- 121 cc) Angesichts der erheblichen wissenschaftsrelevanten personellen und sachlichen Entscheidungsbefugnisse des Präsidenten verfügen die wissenschaftlich Tätigen über kein hinreichend effektives Mitwirkungsrecht bei seiner Bestellung (§ 107 Abs. 2 HHG) und Abberufung (§ 107 Abs. 4 HHG). Damit fehlt ihnen ein zentrales und effektives Einfluss- und Kontrollinstrument in Bezug auf die Organisation der Hochschule.
- 122 (1) Abweichend von § 45 Abs. 2 Satz 2 HHG wählt nicht der Senat die Präsidentin oder den Präsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Vielmehr wird die Präsidentin oder der Präsident von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium aufgrund einer Vorschlagsliste bestellt (§ 107 Abs. 2 Satz 1 HHG). Diese Vorschlagsliste enthält drei Namen (§ 107 Abs. 2 Satz 4 HHG) und wird von Senat und Kuratorium gemeinsam erstellt (§ 107 Abs. 2 Satz 3 HHG). Verfahrensregeln für die Erstellung dieser Vorschlagsliste finden sich nicht im Hessischen Hochschulgesetz. Lediglich die Gesetzesbegründung führt diesbezüglich aus, dass Senat und Kuratorium in Anlehnung an § 42 Abs. 5 HHG eine paritätisch besetzte Findungskommission bilden, die eine Vorschlagsliste erstellt, die der Zustimmung beider Gremien bedarf.

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

123 Von der vorgeschlagenen Reihenfolge kann das Ministerium – ohne Beteiligung eines Selbstverwaltungsorgans – abweichen (§ 107 Abs. 2 Satz 5 HHG). Bestellt das Ministerium keinen der auf der Vorschlagsliste Stehenden, ist eine neue Vorschlagsliste zu erstellen, die, auch wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich regelt, wohl entsprechend § 107 Abs. 2 Satz 4 HHG erneut drei Namen enthalten muss (§ 107 Abs. 2 Satz 6 HHG). Während die Begründung des Gesetzentwurfs hinsichtlich § 107 Abs. 2 Satz 5 HHG erklärt, dass von der Reihenfolge der Vorschlagsliste „nur in begründeten Fällen“ abgewichen werden darf,

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

sind weder dem Normtext noch der Gesetzesbegründung Anforderungen für die Ablehnung der gesamten Vorschlagsliste zu entnehmen, die nach § 107 Abs. 2 Satz 6 HHG eine Erstellung einer zweiten Vorschlagsliste zur Folge hat.

124 Kommt es aufgrund dieser zweiten Vorschlagsliste erneut nicht zu einer Bestellung, wird die Präsidentin oder der Präsident nach erfolgter Anhörung des Senats von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium bestellt (§ 107 Abs. 2 Satz 7, 2. Alt. HHG). Gleiches gilt, wenn keine neue Vorschlagsliste in einer angemessenen Frist vorgelegt wird (§ 107 Abs. 2 Satz 7, 1. Alt. HHG). Auch diesbezüglich ergibt sich weder aus dem Wortlaut der Norm noch aus der Gesetzesbegründung, ob und welche Anforderungen erfüllt sein müssen, die eine Ablehnung der zweiten Vorschlagsliste durch das Ministerium rechtfertigen.

125 Aus § 107 Abs. 2 HHG folgt in einer Gesamtschau, dass der Senat an der Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten nur in der Form mitwirkt, dass er eine nicht verbindliche Vorschlagsliste erstellt, auf die er sich mit dem Kuratorium zu einigen hat. Weder an die Reihenfolge der Vorschlagsliste noch an die Vorschlagsliste als solche ist das Ministerium gebunden. Hieraus ergibt sich eine Beschränkung der Beteiligungsbefugnisse des Senats bei der Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten, die in Anbetracht der wissenschaftsrelevanten Entscheidungsbefugnisse dieses Leitungsorgans mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV nicht mehr vereinbar ist.

126 Mit ihrer Argumentation, es erscheine im Hinblick auf die parlamentarische Verantwortung des Ministers für die ihm unterstellten Behörden zwingend, ihm den maßgeblichen Einfluss auf die Auswahl des Hochschulpräsidenten in dessen Eigenschaft als Leiter einer Polizeibehörde einzuräumen,

- Siehe auch entsprechende Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 20/5722, S. 27 -

wird seitens der Landesregierung nicht ausreichend gewürdigt, dass es sich bei der neu gegründeten Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit um eine wissenschaftliche Hochschule des Landes nach dem Hessischen Hochschulgesetz handelt. Den sich aus der Hessischen Verfassung ergebenden Anforderungen an das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen muss die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit als besondere Hochschule für angewandte Wissenschaften (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 5 HHG) genügen.

127 (2) Während nach § 45 Abs. 7 HHG die Präsidentin oder der Präsident durch den Senat abgewählt werden kann, wird an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit die Präsidentin oder der Präsident durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium abberufen. Eine derartige Abberufung kann im Benehmen mit dem Senat aus wichtigem Grund (§ 107 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 HHG) oder auf Antrag aus der Mitte des Senats erfolgen, wenn das Kuratorium zugestimmt hat (§ 107 Abs. 4 Satz 3 HHG).

128 § 107 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 HHG ist wegen nicht ausreichender Mitwirkung des Senats an der Abberufung des Leitungsorgans mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV nicht vereinbar. Denn für eine Abberufung durch das Ministerium aus wichtigem Grund verlangt § 107 Abs. 4 Satz 2 HHG lediglich, dass diese im Benehmen mit dem Senat erfolgt. Damit fehlt es an einer verfassungsrechtlich gebotenen ausreichenden Mitwirkungsmöglichkeit des Senats. Denn das Ministerium ist bei einer derartigen Abberufung alleine entscheidungsbefugt.

129 Auch die Abberufungsmöglichkeit nach § 107 Abs. 4 Satz 3 HHG ist verfassungswidrig. Die Vorschrift ist zwar mit § 45 Abs. 7 Satz 2 HHG vergleichbar, denn dort kann eine Abwahl, ähnlich wie in § 107 Abs. 4 Satz 3 HHG, auf einen Antrag aus der Mitte des

Senats hin erfolgen, wenn der Hochschulrat diesem Antrag zugestimmt hat. Die Vorschriften unterscheiden sich jedoch dahingehend, dass § 45 Abs. 7 Satz 2 HHG nach erfolgter Antragstellung eine Abwahl durch den Senat vorsieht, während nach § 107 Abs. 4 Satz 3 HHG das Ministerium über die beantragte Abberufung entscheidet. Es ist nach dem Wortlaut des § 107 Abs. 4 Satz 3 HHG („kann“) an den Antrag nicht gebunden.

130 (3) Sowohl bei der Bestellung als auch bei der Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten kommen dem Senat nur unzureichende Einflussmöglichkeiten zu. Das Entscheidungsmonopol liegt beim Ministerium. Soweit die Landesregierung hinsichtlich dieses Entscheidungsmonopols vorträgt, dass Abweichungen von der Vorschlagsliste nur aufgrund polizeifachlicher – und im Hinblick auf die wissenschaftsrelevanten Zuständigkeiten des Präsidenten überdies durch gewichtige öffentliche Interessen legitimierte – Erwägungen in Betracht kämen und nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung gerechtfertigt sein sowie sich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit gegenüber begründen lassen müssten, lässt sich dies weder mit dem Gesetzeswortlaut noch mit der Begründung des Gesetzentwurfs belegen. Gleiches gilt für den Vortrag der Landesregierung, das Abberufungsbegehren dürfe nicht durch das Ministerium kurzerhand zurückgewiesen und den dem Begehren zugrundeliegenden Umständen müssten erhebliche andere Gründe entgegengehalten werden. Aber selbst wenn die von der Landesregierung genannten Modalitäten bei der Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten in den Normtext aufgenommen worden wären, könnte der Senat weder einen Besetzungsvorschlag durchsetzen noch eine Bestellung verhindern und weder eine Abberufung erzwingen noch eine Abberufung aus wichtigem Grund verhindern. Dies widerspricht dem Gedanken wissenschaftlicher Eigenverantwortung und dem daraus folgenden Prinzip universitärer Autonomie und ist mit dem die Wissenschaftsfreiheit schützenden Recht auf Selbstverwaltung nicht vereinbar.

131 dd) Die strukturellen Gefahren für die Wissenschaftsfreiheit, die Folge der unzureichenden Einflussmöglichkeiten des Senats bei Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten sind, werden nicht durch die sonstigen Mitwirkungsmöglichkeiten des Senats kompensiert. Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit im Vergleich zum

Senat anderer Hochschulen über keine zusätzlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten verfügt.

132 Eine Kompensation wäre nur dann möglich, wenn die in § 107 Abs. 2 und Abs. 4 HHG normierten im Vergleich zu § 45 Abs. 2 und Abs. 7 HHG geringeren Mitwirkungsrechte des Senats der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit bezüglich Bestellung und Abberufung der Präsidentin oder des Präsidenten durch zusätzliche Mitwirkungsrechte in Bezug auf Entscheidungen der Präsidentin oder des Präsidenten ausgeglichen worden wären. Ein derartiger Ausgleich ist nicht erfolgt. Stattdessen wurden dem Senat Kontrollmöglichkeiten entzogen. So ist etwa nicht mehr vor dem Senat Rechenschaft über die Geschäftsführung des Präsidiums, dessen Vorsitz die Präsidentin oder der Präsident führt, abzulegen (so § 43 Abs. 1 Satz 2 HHG), sondern nach § 106 Satz 1 HHG vor dem Kuratorium. Es ist folglich auch das Kuratorium, das die Geschäftsführung des Präsidiums überwacht (§ 110 Abs. 5 Nr. 1 HHG), und nicht mehr der Senat. Zudem ist nach § 105 Nr. 3 HHG die Mitwirkung des Senats bei der Bestellung und Abwahl der Mitglieder des Präsidiums beschränkt und damit sein Einfluss auf die Zusammensetzung des Präsidiums im Vergleich zum Senat anderer Hochschulen reduziert.

133 b) Die Regelungen in § 111 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 3 HHG verstoßen gegen Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV. § 111 Abs. 2 HHG schreibt eine vom Senat zu erlassende Satzung vor, die das Berufungsverfahren nach § 69 HHG abweichend regelt; sie bedarf nach § 111 Abs. 3 Satz 1 HHG der Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium. § 111 Abs. 3 Satz 2 HHG ordnet an, dass die nach § 67 Abs. 7 Satz 3 HHG zu erlassende Satzung über das Verfahren zur Feststellung der Bewährung während der professoralen Probezeit der Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums bedarf. § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG normiert Gründe, aus denen die Satzungsgenehmigungen zwingend zu versagen sind.

134 aa) Die Argumentation der Antragstellerinnen, § 111 Abs. 2 und Abs. 3 HHG sei verfassungswidrig, weil der Genehmigungsvorbehalt dazu führe, dass vonseiten des Senats nur solche Berufsordnungen dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium zur Genehmigung vorgelegt würden, die aus Sicht der Professoren auf ministerielles

Wohlgefallen stießen, kann nicht gefolgt werden. Denn hierdurch wird nur eine rein hypothetische Gefährdung aufgezeigt.

135 bb) Die Regelungen sind mit der Hessischen Verfassung jedoch deshalb unvereinbar, weil sowohl § 111 Abs. 2 HHG als auch § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG zu unbestimmt sind.

136 Das Berufungsverfahren ist mit der Garantie der Wissenschaftsfreiheit besonders eng verknüpft. An das Verfahren sind wegen der Bedeutung dieses Vorgangs für die Struktur der Hochschule besondere Anforderungen zu stellen.

- Zu Art. 5 Abs. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 20.07.2010 - 1 BvR 748/06 -, BVerfGE 127, 87 [121] = juris, Rn. 107; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 325/72 -, BVerfGE 35, 79 [133 f.] = juris, Rn. 142 -

137 Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV gebietet es, dass der Gesetzgeber das Berufungsverfahren derart ausgestaltet, dass es von sachfremden Einflüssen, die unmittelbare Gefahren für eine freie Ausübung von wissenschaftlicher Lehre und Forschung mit sich bringen können, ausreichend geschützt ist. Der Gesetzgeber ist deshalb beim Erlass von Vorschriften, die das Berufungsverfahren und damit zusammenhängende Aspekte regeln, dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz in besonderer Weise verpflichtet.

138 (1) § 111 Abs. 2 HHG verpflichtet den Senat, von dem in § 69 HHG normierten Berufungsverfahren abweichende Regelungen zu treffen. Welchen Inhalt die nach § 111 Abs. 2 HHG zwingend zu erlassenden Satzungen haben sollen, lässt sich weder dem Wortlaut entnehmen noch aus dem systematischen Zusammenhang erschließen. Auch der Gesetzesbegründung ist nichts Näheres zu entnehmen. Ohne erkennbare gesetzgeberische Ziel- und Zwecksetzung der Verpflichtung zum abweichenden Satzungserlass bleibt die inhaltlich völlig unbestimmte Regelung ohne verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Beschränkung der Selbstverwaltungsgarantie.

139 (2) Nach § 111 Abs. 3 Satz 1 HHG bedarf die Satzung der Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums. Sie ist nach § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG zu versagen, soweit durch eine dort getroffene Regelung die Erfüllung der nach Absatz 1 der für das Dienstrecht zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister übertragenen Aufgaben gefährdet wird. Was der Gesetzgeber unter der nach Absatz 1

übertragenen Aufgabe versteht, bleibt offen. Ein materielles Kriterium hinsichtlich der genaueren Bestimmung der Aufgabe fehlt. In Absatz 1 ist geregelt, dass die Ministerin oder der Minister die Bediensteten der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit einstellt. Ob mit der Aufgabe die Einstellung von Hochschulpersonal gemeint ist oder ob es um die fachliche Eignung des Personals aus ministerieller Sicht oder um sonstige Fragen im Zusammenhang mit der Einstellung geht, ist unklar. Zudem lässt die Vorschrift die Bestimmung des erforderlichen Grads an Gefährdung vermissen.

- So auch *Bäuerle*, in: BeckOK HochschulR Hessen, 23. Ed.,
01.03.2023, HHG, § 111 Rn. 13 -

140 Auch die Begründung des Gesetzentwurfs gibt keinen Aufschluss darüber, wann die Genehmigung durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium zu versagen ist.

141 Zunächst führt die Gesetzesbegründung aus, dass das Berufungsverfahren abweichend vom Hessischen Hochschulgesetz geregelt werden müsse, weil die Berufung der Professorinnen und Professoren formell durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium erfolge.

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

142 Hierbei wird jedoch verkannt, dass auch bei anderen Hochschulen des Landes Hessen, die keine Dienstherrnfähigkeit besitzen, die Zuständigkeit für die Einstellung der Professorinnen und Professoren beim Ministerium liegt.

143 Ferner wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, das Ministerium sei grundsätzlich an die von der Hochschule beschlossene Reihenfolge der Berufungsvorschläge gebunden und könne von dieser nur nach Anhörung der Hochschule abweichen. Das Recht der Hochschule, Berufungsvorschläge zu machen, werde nicht angetastet. Es müsse jedoch gewährleistet sein, dass die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit die ministerielle Berufungszuständigkeit bei der Ausübung ihres Satzungsrechts in Bezug auf die Berufsordnung hinreichend berücksichtige. Durch den Genehmigungsvorbehalt werde sichergestellt, dass die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums im Rahmen des Berufungsverfahrens nicht durch die Hochschule gefährdet werde.

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

144 Was Inhalt der ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung ist und wie die Hochschule
diese Aufgabenwahrnehmung gefährden kann, ergibt sich aus der Begründung indes
nicht.

145 (3) Aus den oben genannten Gründen ist § 111 Abs. 3 Satz 3 HHG auch im Hinblick
auf die in dieser Vorschrift geregelte Versagung der Genehmigung von Satzungen
nach § 111 Abs. 3 Satz 2 HHG zu unbestimmt.

146 (4) § 111 Abs. 3 Satz 1 und Satz 2 HHG ist hingegen verfassungsgemäß. Die von den
Antragstellerinnen erhobenen verfassungsrechtlichen Einwände sind nicht stichhaltig
(siehe oben unter Rn. 134).

147 Sonstige Gründe, die für eine Verfassungswidrigkeit sprechen, sind nicht ersichtlich.

IV

148 § 108 HHG i.V.m. § 43 Abs. 2 HHG, § 110 Abs. 2 i.V.m. Abs. 5 Nr. 1 HHG, § 111 Abs. 1
Satz 3 HHG i.V.m. § 9 HLVO, § 112 HHG sowie § 38 Abs. 3 HBesG i.V.m. § 7 HHöMS-
LeistBV sind mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 10 HV vereinbar.

149 1. Die Zusammensetzung des Präsidiums an der Hessischen Hochschule für öffentli-
ches Management und Sicherheit, die sich aus § 43 Abs. 2 und § 108 HHG i.V.m. § 13
der Grundordnung HöMS ergibt, begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrecht-
lichen Bedenken.

150 Nach § 43 Abs. 2 HHG gehören dem Präsidium einer hessischen Hochschule die Prä-
sidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie die
Kanzlerin oder der Kanzler an. § 46 Abs. 1 HHG, wonach die Vizepräsidentinnen und
Vizepräsidenten auf Vorschlag der Präsidentin oder des Präsidenten durch den Senat
für mindestens drei Jahre gewählt werden, wird für die Hessische Hochschule für öf-
fentliches Management und Sicherheit nach § 108 Abs. 1 Satz 1 HHG dahingehend
modifiziert, dass die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten aus dem Kreis der Pro-
fessorengruppe gewählt werden. Dass die Hessische Hochschule für öffentliches Ma-
nagement und Sicherheit drei derart gewählte Vizepräsidentinnen und Vizepräsi-
den-

ten hat, nämlich für Fort- und Weiterbildung, für Forschung und Transfer und für Studium und Lehre, ergibt sich aus § 13 Abs. 1 Grundordnung HöMS. Zusätzlich existiert an der Hochschule eine Vizepräsidentin oder ein Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben. Sie oder er wird nicht durch den Senat gewählt, sondern von dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium bestellt (§ 108 Abs. 2 HHG).

151 Der von den Antragstellerinnen erhobene Vorwurf, § 43 Abs. 2 HHG und § 108 HHG i.V.m. § 13 der Grundordnung HöMS seien deshalb verfassungswidrig, weil sie eine Zusammensetzung des Präsidiums der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ermöglichten, die den in der Wissenschaft Tätigen keine ausreichenden Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten einräumten, so dass die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen nicht gewährleistet sei, trifft nicht zu.

152 Zum einen ist der von den Antragstellerinnen beschriebene wesentliche Einfluss des Ministeriums auf die Zusammensetzung des Präsidiums lediglich eine Folge der verfassungswidrigen Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten durch das Ministerium unter unzureichenden Mitbestimmungsbefugnissen des Senats gemäß § 107 Abs. 2 HHG. Unter Zugrundelegung einer den Anforderungen des Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV entsprechenden Beteiligung des Senats bei der Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten nach § 107 Abs. 2 HHG werden bei der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nur die Kanzlerin oder der Kanzler (§ 109 Satz 2 HHG) und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben (§ 108 Abs. 2 Satz 2 HHG) durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium bestellt. Die von den Antragstellerinnen gerügte staatliche Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Präsidiums trifft sodann nur auf zwei der sechs Mitglieder zu. Ein Übergewicht staatlicher Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Präsidiums ist nicht zu erkennen.

153 Zum anderen ist die derzeit bestehende Gefahr einer unzureichenden wissenschaftsnahen Zusammensetzung des Präsidiums nur eine Folge der verfassungswidrigen Zusammensetzung der Professorengruppe nach § 104 Abs. 2 HHG. Denn die vom Senat gewählten Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten müssen nach § 108 Abs. 1 Satz 1 HHG aus dem Kreis der Professorengruppe gewählt werden, der – unter Ver-

stoß gegen das Homogenitätsprinzip – nicht nur Professorinnen und Professoren, sondern auch Hochschuldozentinnen und Hochschuldozenten angehören, die im Vergleich zu Professorinnen und Professoren nicht hinreichend wissenschaftsnah sind.

154 2. Die Zusammensetzung des Kuratoriums nach § 110 Abs. 2 HHG in Verbindung mit der ihm in § 110 Abs. 5 Nr. 1 HHG zugewiesenen Kompetenz, die Geschäftsführung des Präsidiums zu überwachen, verstößt nicht gegen Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV. Denn die Übertragung der Kompetenz zur Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums auf das Kuratorium ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

155 a) Grundsätzlich überwacht an Hochschulen des Landes Hessen der Senat die Geschäftsführung des Präsidiums (§ 42 Abs. 1 Satz 2 HHG). Das Gesetz weist damit die Kontrollfunktion dem akademischen Selbstverwaltungsorgan einer Hochschule zu.

156 Damit der Senat seiner Aufgabe der Überwachung nachkommen kann, ist das Präsidium verpflichtet, ihm gegenüber Rechenschaft über die Geschäftsführung abzulegen (§ 43 Abs. 1 Satz 2 HHG), was durch Übermittlung eines schriftlichen Rechenschaftsberichts erfolgt.

- *Alberding*, in: BeckOK HochschulR Hessen, 25. Ed., 01.09.2023, HHG, § 43 Rn. 15 -

157 Diesen Rechenschaftsbericht nimmt der Senat entgegen und berät ihn (§ 42 Abs. 2 Nr. 15 HHG).

158 Für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ist nach § 110 Abs. 5 Nr. 1 HHG die Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung dem Kuratorium zugewiesen, das sich als Vertretungsorgan der Praxis und Bedarfsträger versteht.

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

159 Dem verfassungsrechtlichen Leitbild der wissenschaftsbezogenen Selbstverwaltungsgarantie der Hochschulen des Art. 60 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 HV entspricht es am besten, wenn die hochschulinterne Überwachung des Präsidiums durch das zentrale Selbstverwaltungsorgan der Hochschulen, also den Senat ausgeübt wird. Denn der Senat setzt sich aus demokratisch gewählten Vertretern der Mitglieder und Angehörigen der

Hochschule (§ 37 i.V.m. § 42 Abs. 5 HHG, § 40 HHG) zusammen, die mehrheitlich unmittelbare Träger der Wissenschaftsfreiheit sind. Diese Voraussetzungen erfüllt das überwiegend staatsnah zusammengesetzte Kuratorium nicht. Allerdings verfügt der Gesetzgeber auch bei der Regelung der hochschulinternen Kontrolle der Geschäftsführung über einen Gestaltungsspielraum, der vor allem durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 60 Abs. 1 HV und die Wissenschaftsfreiheit des Art. 10 HV begrenzt wird. Diese verfassungsrechtliche Grenze ist nicht überschritten, weil die Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums durch das Kuratorium weder die Selbstverwaltungsgarantie noch die Wissenschaftsfreiheit in verfassungsrechtlich relevanter Weise beeinträchtigt. Zum einen verfügt das Kuratorium über keine Aufsichtsbefugnisse, die unmittelbar in die Geschäftsführung des Senats eingreifen, zum anderen ist auch der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit in die Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums eingebunden.

160 Zwar bestimmt § 106 Satz 1 HHG, dass das Präsidium nicht vor dem Senat, sondern vor dem Kuratorium Rechenschaft über die Geschäftsführung abzulegen hat. Die Zuständigkeit für die Stellungnahme zum Rechenschaftsbericht verbleibt nach § 105 Nr. 4 HHG jedoch beim Senat.

161 Die Überwachung der Geschäftsführung durch das Kuratorium erfolgt unter Einbeziehung dieser Stellungnahme des Senats (§ 110 Abs. 5 Nr. 1 HHG).

162 b) Damit sind an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit an der Überwachung der Geschäftsführung des Präsidiums zwei Kontrollgremien beteiligt. Neben dem Kuratorium, das gemäß § 110 Abs. 2 HHG aus 16 Mitgliedern besteht, von denen sieben Mitglieder der unmittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen und an das Weisungsrecht des Landes Hessen gebunden sind, ist auch der Senat als das akademische Selbstverwaltungsorgan der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit aufgrund seiner Stellungnahme zum Rechenschaftsbericht des Präsidiums mit der Überwachung der Geschäftsführung betraut. Zudem verbleibt dem Senat im Zusammenwirken mit dem Kuratorium die Möglichkeit, einer aus seiner Sicht unzureichenden Geschäftsführung des Präsidiums durch eine Abwahl der Vizepräsidenten nach § 108 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 HHG zu begegnen. Auch eine substantielle Beteiligung an einer Abberufung oder Abwahl des Präsidenten muss dem Senat gesetzlich eingeräumt werden.

- Zur Verfassungswidrigkeit von § 107 Abs. 4 HHG oben Rn. 127 ff. -

163 Insofern wird dem zum überwiegenden Teil staatsnahen Kuratorium ein überwiegend akademisch zusammengesetztes Kontrollgremium zur Seite gestellt. Dies entspricht auch der Konzeption der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit, die sowohl Hochschule i.S.d. Hessischen Hochschulgesetzes als auch Polizeibehörde i.S.d. HSOG ist.

164 3. § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG verstößt weder gegen den Gleichheitsgrundsatz in Art. 1 Abs. 1 HV noch gegen die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 10 HV.

165 a) Die in § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG angeordnete Anwendbarkeit von § 9 HLVO auf die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ist mit Art. 1 Abs. 1 HV vereinbar. Die Anwendbarkeit von § 9 HLVO hat nicht zur Folge, dass die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nicht nur bei einer Erstberufung, sondern auch bei Folgeberufungen eine Probezeit absolvieren müssen und deshalb gegenüber den Professorinnen und Professoren der anderen hessischen Hochschulen, für die § 67 Abs. 7 Satz 1 HV nur im Falle der Erstberufung eine Probezeit vorsieht, ungleich behandelt werden.

166 Nach § 66 Abs. 4 Satz 1 HHG sind die beamtenrechtlichen Bestimmungen über die Laufbahnen und den einstweiligen Ruhestand auf Professorinnen und Professoren nicht anzuwenden, soweit im Hessischen Hochschulgesetz nichts anderes bestimmt ist. Eine derartige andere Bestimmung enthält § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG. Hiernach findet abweichend von § 66 Abs. 4 Satz 1 HHG auf die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit § 9 HLVO Anwendung. Diese Vorschrift regelt Zweck sowie Inhalt, Ablauf und Dauer der Probezeit. Ungeachtet der Geltung des § 9 HLVO bleibt es auch für die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit bei der Anwendbarkeit des § 67 Abs. 7 HHG. Denn die Anwendbarkeit dieser Bestimmung wird für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nach § 99 HHG nicht ausgeschlossen. Nach § 67 Abs. 7 Satz 1 HHG sollen Professorinnen und Professoren bei der ersten Verleihung eines Professorenamtes in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen werden. § 67 Abs. 7 Satz 2 HHG bestimmt, dass

die Probezeit in der Regel drei Jahre, mindestens aber ein Jahr beträgt. Nach § 67 Abs. 7 Satz 3 HHG regeln die Hochschulen das Verfahren zur Feststellung der Bewährung durch Satzung.

167 Aus der Gesamtschau der §§ 66 Abs. 4 Satz 1, 67 Abs. 7 und 111 Abs. 1 Satz 3 HHG sowie § 9 HLVO ergibt sich, dass Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen werden, wenn ihnen durch die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit erstmalig ein Professorenamt verliehen wird. Für sie gilt dann neben der Satzung zur Feststellung der Bewährung nach § 67 Abs. 7 Satz 3 HHG, die der Genehmigung des für das Dienstrecht zuständigen Ministeriums bedarf (§ 111 Abs. 3 Satz 2 HHG), auch § 9 HLVO. Dass Professorinnen und Professoren, die sich bereits an einer anderen Hochschule erfolgreich erprobt haben, erneut in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen werden, wenn sie einen Ruf an die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit erhalten, ergibt sich aus dem Regelkomplex nicht. Auch der Gesetzesbegründung ist nichts Gegenteiliges zu entnehmen.

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

168 b) Sofern die Antragstellerinnen vortragen, mit Blick auf ihre Bewährung würden Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit in der Probezeit typischerweise keine so freie und selbstbestimmte Forschung und Lehre betreiben können, vermögen sie einen Verfassungsverstoß ebenso wenig aufzuzeigen wie mit dem Argument, die angegriffene Bestimmung ermögliche es dem Ministerium, die Tätigkeit der 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. Es ist bereits nicht ersichtlich, weshalb die von den Antragstellerinnen benannten probezeitbedingten Gefährdungen für die Wissenschaftsfreiheit gerade aus der in § 111 Abs. 1 Satz 3 HHG angeordneten Anwendbarkeit von § 9 HLVO folgen sollten. Denn auch § 67 Abs. 7 Satz 1 und 2 HHG, der, wie soeben beschrieben, für die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit anwendbar ist, sieht eine Probezeit für die erstmalige Verleihung eines

Professorenamtes vor. Darüber hinaus zeigen die Antragstellerinnen lediglich eine pro-
bezeitbedingte hypothetische Gefährdung auf. Eine strukturelle Gefährdung der wis-
senschaftlichen Betätigung und Aufgabenerfüllung ist jedoch nicht zu erkennen.

169 4. § 112 HHG, der eine Ermächtigung des Senats enthält, von den Vorschriften über
die Studierendenschaft (§§ 83 bis 87 HHG) durch Satzung abzuweichen, ist verfas-
sungsgemäß. Ein Verstoß gegen das Beteiligungsrecht der Studierenden an der
Selbstverwaltung der Hochschule aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV ist nicht ersichtlich.

170 Die studentische Mitbestimmung ist durch § 112 HHG nicht strukturell gefährdet. Die
Studierenden können auf die Satzung, mit der ihre Rechte aus §§ 83 ff. HHG abbe-
dungen werden, durch ihre Mitglieder im Senat (§ 42 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 HHG) ausrei-
chend Einfluss nehmen. Insbesondere schreibt § 112 Satz 2 HHG verpflichtend ein
Quorum für den Beschluss der Abweichungssatzung nach § 112 Satz 1 HHG in der
Form vor, dass eine Stimmenmehrheit unter den Mitgliedern des Senats aus der Stu-
dierendengruppe vorliegen muss. Insofern müssen mindestens drei der fünf Studie-
rendenvertreter im Senat für die Satzung stimmen. Folglich kommt den Studierenden
für eine Abweichungssatzung i.S.d. § 112 Satz 1 HHG ein Vetorecht zu.

171 Wegen dieses in § 112 Satz 2 HHG festgelegten Quorums besteht auch keine struk-
turelle Gefahr, dass aufgrund des § 112 HHG eine Satzung erlassen wird, die zu einer
weitgehenden Beschränkung der Aufgaben der Studierendenschaft, die in § 84 HHG
genannt sind, oder sogar zu einer Abschaffung der Studierendenschaft führt. Die von
den Antragstellerinnen in diesem Zusammenhang vorgetragene Gefahr ist unter Be-
rücksichtigung des Erfordernisses einer Stimmenmehrheit bei den studierenden Se-
natsmitgliedern rein hypothetisch.

172 Überdies räumt § 112 HHG dem Senat kein materiell unbeschränktes Satzungsrecht
ein. Mittels Satzung des Senats können gemäß dem Wortlaut des § 112 Satz 1 HHG
von den §§ 83 bis 87 HHG abweichende Regelungen getroffen werden. § 112
Satz 1 HHG ermächtigt nicht zum Ausschluss der §§ 83 bis 87 HHG. Diese Schluss-
folgerung wird auch durch die Begründung des Gesetzentwurfs bestätigt. Da das Stu-
dium seine besondere Prägung durch die allgemeinen und die Ausbildung betreffen-
den beamtenrechtlichen Bestimmungen sowie durch das Laufbahnrecht erfahre,
müsse vom Senat unter besonderer Mitwirkung der Studierendenvertreterinnen und -

vertreter entschieden werden, ob die Anwendung der Vorschriften über die Studierendenschaft für diese Hochschule sachgerecht erschienen und eventuell angepasst werden müssten. Da die Geltung der §§ 83 bis 87 HHG in § 99 HHG nicht ausgeschlossen worden sei, sei sichergestellt, dass die Studierenden über eine studentische Selbstverwaltung und Interessenvertretung an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit verfügten.

- LT-Drs. 20/5722, S. 31 -

- 173 Insoweit ist der Begründung des Gesetzentwurfs zu entnehmen, dass die dem Senat gestatteten Abweichungen nur soweit reichen, wie sie durch den besonderen Status der Studierenden geboten sind, die in der Regel in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen. Es verbleibt an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit trotz Abweichungssatzung nach § 112 Satz 1 HHG – in Übereinstimmung mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV – eine studentische Selbstverwaltung und Interessenvertretung.
- 174 5. § 38 Abs. 3 HBesG i.V.m. § 7 HHöMSLeistBV ist mit Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV vereinbar.
- 175 a) § 38 Abs. 3 HBesG normiert eine Verordnungsermächtigung, nach der die für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständige Ministerin oder der zuständige Minister für den Bereich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nähere Regelungen zu der Vergabe von Leistungsbezügen nach § 35 HBesG und zu der Gewährung von Forschungs- und Lehrzulagen nach § 37 HBesG durch Rechtsverordnung treffen kann. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Verordnungsermächtigung nicht mit der Hessischen Verfassung vereinbar sein sollte.
- 176 b) § 7 HHöMSLeistBV, der aufgrund des § 38 Abs. 3 HBesG verordnet wurde, ist verfassungskonform.
- 177 Gemäß § 43 Abs. 7 HHG entscheidet das Präsidium über die Leistungsbezüge von Professorinnen und Professoren. Hiervon wird für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nach § 7 HHöMSLeistBV abgewichen. Nicht das Präsidium, sondern das für das Dienstrecht zuständige Ministerium ist nach

§ 7 HHöMSLeistBV für die Vergabe nicht nur von Forschungs- und Lehrzulagen, sondern auch von Leistungsbezügen für Professorinnen und Professoren zuständig.

178 Die Zuständigkeit des Ministeriums für die Vergabe von Leistungsbezügen nach § 7 HHöMSLeistBV berührt das hochschulische Selbstverwaltungsrecht aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV. Denn Leistungsbezüge an die Professorinnen und Professoren der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit werden u.a. für besondere Leistungen in Forschung, Lehre, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie entsprechende Leistungen im Bereich außerhochschulischer Forschungseinrichtungen vergeben (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 HHöMSLeistBV). Weil Leistungsbezüge bestimmte wissenschaftliche Tätigkeiten honorieren, hat die Vergabe von Leistungsbezügen einen unmittelbaren Bezug zum wissenschaftsrelevanten Bereich der Hochschule.

179 Unter Berücksichtigung, dass ihre Gewährung eine Evaluation der wissenschaftlichen Leistung voraussetzt, besteht zwar dem Grunde nach die Gefahr, dass die Vergabe solcher Leistungen zur Steuerung der Wissenschaft missbraucht werden kann.

- Vgl. zur Evaluation von Lehre und Forschung und zur Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Ressourcenverteilung: BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004 - 1 BvR 911/00, 927/00, 928/00 -, BVerfGE 111, 333 [358 ff.] = juris, Rn. 149 ff. -

180 Eine mit der Vergabe von Leistungsbezügen verbundene Missbrauchsgefahr durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium wird durch § 7 HHöMSLeistBV jedoch nicht begründet.

181 Zum einen entscheidet das für das Dienstrecht zuständige Ministerium über die Vergabe von Leistungsbezügen nach § 7 HHöMSLeistBV nur auf Vorschlag des Präsidiums der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit, dessen Zusammensetzung, wie bereits erörtert, unter Zugrundelegung einer verfassungskonformen Bestellung der Präsidentin oder des Präsidenten mit der Hessischen Verfassung vereinbar ist. Mithin entscheidet das Ministerium nicht darüber, wer die Bezüge erhält, sondern ob eine Vergabe an die vom Präsidium vorgeschlagenen Professorinnen und Professoren erfolgt.

182 Zum anderen wird im Falle einer das Homogenitätsprinzip wahrenen Zusammensetzung des Senats eine angemessene Beteiligung der Vertreter der Wissenschaft im Verfahren der Festlegung der Kriterien zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale gewährleistet.

- Siehe hierzu BVerfG, Beschluss vom 17.02.2016 - 1 BvL 8/10 -, BVerfGE 141, 143 Rn. 60; VerfGH BW, Urteil vom 14.11.2016 - 1 VB 16/15 -, juris, Rn. 154 -

183 Denn der Senat der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit hat auf Grundlage des § 42 Abs. 4 HHG Grundsätze für die Kriterien der Gewährung von Leistungsbezügen der Professorinnen und Professoren der Besoldungsordnung W für besondere Leistungen in Forschung, Lehre und Kunst, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie für die Ermittlung dieser Leistungen beschlossen (Grundsätze Leistungsbezügevergabe HöMS). Nach § 2 dieser Grundsätze wird der Vorschlag des Präsidiums über die Vergabe von Leistungsbezügen durch einen vom Senat eingesetzten ständigen Ausschuss (Leistungsbezügeausschuss) vorbereitet, dem drei vom Senat gewählte Professorinnen oder Professoren sowie die Dekaninnen und Dekane angehören.

184 In der Gesamtschau der Regelungen erweist sich die Entscheidung der Vergabe der Leistungsbezüge durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium nach § 7 HHöMSLeistBV als mit dem hochschulischen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 60 Abs. 1 Satz 2 HV i.V.m. Art. 10 HV vereinbar. Die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf das Ministerium ist insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass das Ministerium die für die Finanzierung der Leistungsbezüge verantwortliche Stelle ist. Denn der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit kommt kein eigenes Budgetrecht zu. Sie ist von den Landesprogrammen zur Hochschulfinanzierung ausgeschlossen. § 10 HHG, der die Finanzierung der Hochschulen durch das Land im Rahmen der vom Landtag bewilligten Mitteln regelt, die das Ministerium den Hochschulen zuweist, gilt für die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit nicht (§ 99 HHG). Sie hat im Haushaltsplan für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (Einzelplan 03) einen eigenen Buchungskreis. Die Leistungsbezüge werden folglich im Landeshaushalt ausfinanziert.

D

¹⁸⁵ Mit Rücksicht auf den fortlaufenden Betrieb der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit sind die angegriffenen Normen im tenorierten Umfang nicht für nichtig, sondern gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. StGHG für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen zu erklären. Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2024 – bleiben die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin anwendbar.

E

¹⁸⁶ Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 StGHG kostenfrei. Die Antragstellerinnen haben mit ihrem Normenkontrollantrag teilweise obsiegt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erstattung in Höhe der Hälfte ihrer notwendigen Auslagen gemäß § 28 Abs. 7 StGHG angemessen.

Wolf

Sacksofsky

Dauber

Detterbeck

Fachinger

Falk

Gasper

Liebermann

Rachor

Wack

Wunder