

**– Ausschussvorlage INA 20/35 –**  
**– Ausschussvorlage WKA 20/25 –**  
**– öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur gemeinsamen mündlichen Anhörung  
des Innenausschusses und Ausschusses für Wissenschaft und Kunst**  
INA/WKA-Sitzung am 15.07.2021

**Gesetzentwurf**  
**Landesregierung**  
**Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für**  
**öffentliches Management und Sicherheit**  
**– Drucks. [20/5722](#) –**

**INA, WKA**

- |     |   |        |
|-----|---|--------|
| 17. | Prof. Dr. Michael Fehling, BLS Hamburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht                              | S. 77  |
| 18. | Prof. Dr. Markus Ogorek, Universität zu Köln,<br>Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre | S. 79  |
| 19. | Deutsche Polizeigewerkschaft Hessen (DPoIG)   | S. 95  |
| 20. | Prof. Dr. jur. Michael Bäuerle, Hessische Hochschule<br>für Polizei und Verwaltung, Abteilung Gießen  | S. 100 |

Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M. (Berkeley)  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht III – Jungiusstr. 6 – 20355 Hamburg

**Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Gründung der Hochschule  
 für öffentliches Management und Sicherheit (Drs. 20/5722, insb, Art. 1)  
 im Hinblick auf die Wissenschaftsfreiheit**

*I. Allgemeines*

Auch für eine (Fach-)Hochschulausbildung speziell des gehobenen Verwaltungsdienstes einschließlich der Polizei gilt trotz besonderer Staatsnähe („interne Hochschule“) uneingeschränkt die Freiheit von Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG). Im Rahmen seiner Organisationsgewalt kann der Gesetzgeber die Hochschulausbildung und die sonstige Aus- und Fortbildung für die Polizei und weitere Teile des öffentlichen Dienstes zwecks Synergieeffekten unter einem Dach zusammenfassen (hier § 4 Abs. 4 HHG-E i.V.m. § 85 Abs. 2 HSOG). Eine solche Verzahnung kann Modifikationen der tradierten, allgemeinen Hochschulstruktur rechtfertigen, doch dürfen hochschulfremde verwaltungs- und polizeitypische Hierarchien nicht in Forschung und Lehre hinüberwirken. Der Gesetzgeber muss in besonderem Maße organisatorisch dafür Sorge tragen, dass eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit vermieden (BVerfGE 111, S. 323, 355 ff.) und ein hinreichendes Niveau der Partizipation der Hochschulangehörigen (BVerfGE 127, S. 87, 116 ff.) gewährleistet wird. Dazu sind die gesetzlichen Regelungen in ihrer Gesamtheit und ihrem Zusammenspiel zu würdigen (näher zu den Maßstäben am Beispiel der Hamburger Polizeiakademie Fehling, Neuorganisation der Polizeihochschulen und Wissenschaftsfreiheit, Ordnung der Wissenschaft 3 [2014], S. 113-128).

Der vorliegende Entwurf bewältigt diese Aufgabe mit Sonderregelungen im Hessischen Hochschulgesetz im Ansatz recht gut, bedarf im Detail jedoch einiger Nachbesserungen, um eine wissenschaftsadäquate Organisation bezüglich der Hochschulkernaufgaben sowie die Unabhängigkeit in Forschung und Lehre sicherzustellen. Einige Abweichungen von der „normalen“ Hochschulorganisation erscheinen schwer zu rechtfertigen. Die Regelungsstruktur ist mit vielen Querverweisen äußerst unübersichtlich.

*II. Wichtige Einzelheiten (nicht abschließend)*

1. Positiv sticht insbesondere hervor:

- die hochschultypische Organisation als Körperschaft mit Selbstverwaltungsrecht (§ 1 Abs. 1 HHG) mit Modifikationen nur für übertragene Aufgaben;
- die ausdrückliche Garantie der Freiheit von Forschung und Lehre mit staatlicher Schutzpflicht (§ 1 Abs. 2 HHG) bei bloßer Rechtsaufsicht in diesen Angelegenheiten (§ 90c HHG-E);
- die uneingeschränkten Möglichkeiten zur nationalen wie internationalen Zusammenarbeit der Hochschule (§ 3 Abs. 7, 8 HHG) statt Abschottung im eigenen Verwaltungs-Kosmos;
- die Übernahme hochschultypischer Fachbereichsstrukturen zwecks akademischer Selbstverwaltung (keine wesentliche Modifizierung von §§ 43 ff. HHG).

2. Folgende Abweichungen von den allgemein für Hochschulen leuchten wenig ein und sind jedenfalls in der Gesamtschau angesichts als potenzielle Einfallstore wissenschaftsfremder Einflüsse auch verfassungsrechtlich bedenklich:

a) Rechtsstellung der ProfessorInnen

Das anstelle des Hochschulpräsidiums (so allgemein § 37 Abs. 7 HHG) das Ministerium über Leistungszulagen auch der ProfessorInnen entscheidet (vgl. Begr. Zu § 90a HHG-E), könnte zur Beeinflussung von Forschung und Lehre missbraucht werden.

Die Möglichkeit der Abordnung oder Versetzung von Hochschullehrern/-innen auch gegen ihren Willen (Ausschluss von § 60 Abs. 4 S. 4 HHG durch § 90a HHG-E) gefährdet die wissenschaftliche Unabhängigkeit, weil als Druckmittel missbrauchbar.

Zudem leuchtet nicht ein, warum auch die ProfessorInnen in Abweichung von den normalen Regelungen für Hochschulen (§ 60 Abs. 4 S. 1 HHG) eine beamtenrechtliche Probezeit (§ 90m Abs. 1 S. 3 HHG-E i.V.m. § 9 HLaufbahnVO) durchlaufen müssen. Angesichts relativ klarer beamtenrechtlicher Maßstäbe für die Entlassung von Beamten auf Probe erscheint hier immerhin das Missbrauchsrisiko nicht allzu groß.

#### b) Akademische Selbstverwaltung im Senat

Die Zuordnung der HochschuldozentInnen zur Statusgruppe der ProfessorInnen (§ 90f Abs. 2 HesHG-E) ist verfassungsrechtlich unzulässig, da durch § 90m Abs. 6 HHG-E keine gleichwertige akademische Qualifikation gesichert ist. Die ProfessorInnen(stimmen)mehrheit im Senat für Angelegenheiten, die unmittelbar die Forschung betreffen, und derer zumindest hälftige Stimmenzahl für Angelegenheiten, die unmittelbar die Lehre betreffen, erscheint so nicht mehr gewährleistet.

Das bloße Stellungnahmerecht des Senats zum Haushaltsvorschlag der/die Präsident/-in (§ 90g Nr. 1 HHG-E) schwächt das Partizipationsniveau erheblich, unterschreitet aber isoliert betrachtet wohl noch nicht das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß.

#### c) Präsidium

Dass der/die Präsident/-in nicht wie sonst üblich durch den Senat gewählt, sondern aufgrund einer gemeinsam von Senat und Kuratorium erstellten Vorschlagsliste vom zuständigen Ministerium bestellt wird (§ 90i Abs. 2 HHG-E), verringert ebenfalls das Partizipationsniveau. Dies ist schwer zu rechtfertigen angesichts der Tatsache, dass bei der Hochschule zumindest konzeptionell die „echten“ Hochschulaufgaben im Vordergrund stehen und die sonstige (auch polizeiliche) Aus- und Fortbildung eher einen Annex darstellt.

Immerhin werden die VizepräsidentInnen (mit berechtigter Ausnahme der-/desjenigen für polizeiliche Aufgaben) auf Vorschlag des Präsidiums vom Senat aus der Gruppe der ProfessorInnen gewählt (§ 90j HHG-E).

#### d) Kuratorium

Das Kuratorium ist nach § 90l Abs. 2 HHG-E gänzlich wissenschaftsfremd besetzt, obwohl es durchaus mittelbar wissenschaftsrelevante Aufgaben wahrnimmt (vgl. Abs. 5 insb. Nr. 1, 2 und 4; auch bloße Stellungnahmen insb. nach Nr. 9 können informell steuernd wirken).

#### e) Hochschuleigene Ordnungen

Warum eine von der allgemeinen Regelung des § 63 HHG abweichende Berufsordnung gefordert wird (§ 90m Abs. 2 HHG-E), erschließt sich auch aus der unklaren Begründung nicht. Eine Verlagerung der formellen Berufungsentscheidung vom Präsident/-in auf das Ministerium (vgl. Begr.) ist allerdings für sich genommen noch verfassungskonform. Das Erfordernis ministerieller Genehmigung dieser Berufsordnung könnte angesichts des eher kryptischen Maßstabs (Abs. 2) zum Einfallstor wissenschaftsfremder Einflüsse auf Berufungsverfahren als Kern akademischer Selbstverwaltung werden.

Weniger bedenklich erscheint der Genehmigungsvorbehalt für die Grundordnung (wie auch in § 6 Abs. 5 VerwFHG), weil die Versagungsgründe hier klarer auf die jenseits von Forschung und Lehre übertragenen Aufgaben beschränkt bleibt (§ 90d HHG-E).

(8. Juli 2021)

# Universität zu Köln



Universität zu Köln • Albertus-Magnus-Platz • 50923 Köln

Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtags  
Herrn Christian Heinz MdL  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail

**Rechtswissenschaftliche  
Fakultät**

**Institut für Öffentliches Recht  
und Verwaltungslehre**

Der Direktor

**Universitätsprofessor  
Dr. Markus Ogorek, LL.M.**

Telefon: 0221 470 – 76545  
Telefax: 0221 470 – 76570  
E-Mail: Markus.Ogorek@uni-koeln.de

Referent: Luca Manns  
Telefon: 0221 470 – 76544  
Telefax: 0221 470 – 76570  
E-Mail: Luca.Manns@uni-koeln.de

verwaltungslehre@uni-koeln.de  
www.verwaltungslehre.uni-koeln.de

**Öffentliche Anhörung zu LT-Drs. 20/5722**

Köln, 08.07.2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

haben Sie vielen Dank für Ihre Bitte um Stellungnahme zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung, die ich dem Innenausschuss des Hessischen Landtags hiermit erstatte.

Im Rahmen der öffentlichen mündlichen Anhörung stehe ich für eine Zusammenfassung sowie für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

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

**Besucheranschrift:**  
Bernhard-Feilchenfeld-Str. 9  
50969 Köln  
(3. Obergeschoss)

## **Stellungnahme zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit**

– LT-Drs. 20/5722 –

### **A. Einleitung**

Der Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit vom 10.05.2020<sup>1</sup> sieht eine Zusammenlegung der Aus- und Fortbildungsstätten der Polizei- und Verwaltungsausbildung vor. Die derzeit bestehenden Aus- und Fortbildungsstätten – Polizeiakademie Hessen (HPA), Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) und Zentrale Fortbildung Hessen (ZFH) – sollen in einer sog. Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS) aufgehen. Die gesetzlichen Vorgaben zur neuen Einrichtung sollen in das Hessische Hochschulgesetz (HHG) aufgenommen werden. Die HöMS soll auch polizeiliche Aufgaben wahrnehmen (§ 4 Abs. 5 Satz 6 E-HHG). Bei Erfüllung dieser Aufgaben wird sie nach dem Gesetzentwurf im Wege der Organleihe in die Behördenstruktur der Landespolizei eingegliedert.<sup>2</sup>

Mit der Neuregelung werden verschiedene Zwecke verfolgt. Die Zusammenführung der genannten Einrichtungen soll die Nachwuchsgewinnung fördern und den Wissenschaftsstandort Hessen stärken. Zudem sollen Synergien zwischen akademischen und praktischen Aspekten der Polizeiausbildung gehoben werden. Durch die enge Verbindung von Praxis und Wissenschaft soll für die polizeiliche Ausbildung in Hessen ein Alleinstellungsmerkmal geschaffen werden.<sup>3</sup> Hierzu soll auch ein der HöMS zu gewährendes Promotionsrecht dienen (§ 4 Abs. 5 Satz 5 E-HHG).<sup>4</sup>

Die akademische und praktische Ausbildung der Anwärter für den Polizeivollzugsdienst (im Folgenden: Anwärter) erfolgt gegenwärtig nahezu vollständig an der HfPV, wohingegen die HPA nur Auswahl und Einstellung der Nachwuchskräfte betreut und die Eigenschaft als Dienstherrin ausübt. Zudem ist der Zentrale Polizeipsychologische Dienst (ZPD) an der HPA

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 20/5722 (im Folgenden werden die Gesetze wie folgt zitiert: E-HHG, E-HSOG, E-HPVG).

<sup>2</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 21.

<sup>3</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 19.

<sup>4</sup> Obgleich offen bleibt, für welche Fachdisziplinen dies gelten soll; der Entwurf spricht insoweit nur von Bereichen, in denen die Hochschule eine „ausreichende Forschungsstärke nachgewiesen“ hat.

angesiedelt. Ihre Hauptaufgaben liegen daher in der praktischen Fort- und Weiterbildung bereits ausgebildeter Polizeivollzugsbeamter des Landes Hessen.<sup>5</sup>

Die ZFH ist im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) angesiedelt und übernimmt die Organisation von Weiterbildungsangeboten für alle Landesbediensteten. Derzeit besteht somit eine klare Trennung zwischen hochschulischen (HfPV) und polizeilichen (HPA) Aufgaben, die sich in der Organisationsstruktur widerspiegelt. Die Bestimmungen über die HfPV sind im Hessischen Verwaltungsfachhochschulgesetz (VerwFHG) geregelt.

## **B. Bewertung**

Die Zusammenführung bislang getrennter, sehr unterschiedlicher Einrichtungen, der große Landeseinfluss auf Auswahl und Zusammensetzung der Hochschulorgane, die Verkürzung der beamtenrechtlichen Mitbestimmungsrechte sowie der Rückgriff auf die besondere Rechtsfigur der Organleihe werfen zahlreiche verfassungsrechtliche, hochschulrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Fragen auf.

## **I. Organisationsstruktur**

Die Verbindung einer Hochschule mit der Polizeibehörde HPA begegnet bereits im Ansatz rechtlichen Bedenken. Hochschulen sind Grundrechtsträger, insbesondere steht ihnen die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG zur Seite.<sup>6</sup> Sie sind Träger eines grundrechtlich fundierten Selbstverwaltungsrechts, das Forschung und Lehre auch in institutionell-organisatorischer Hinsicht absichert.<sup>7</sup> Als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist eine Hochschule ein eigenständiger Verwaltungsträger, der Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich frei von staatlicher Einflussnahme wahrnimmt. Daher sind wissenschaftsrelevante Entscheidungen durch hochschuleigene Einrichtungen selbst zu treffen.<sup>8</sup> Eine Hochschule muss – mit anderen Worten – von Verfassungs wegen auch in organisatorischer Hinsicht selbstbestimmt sein.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> <https://beratungsnetzwerk-hessen.de/infos-presse/portraet-des-monats/polizeiakademie-hessen/> (zuletzt aufgerufen am 01.07.2021); <https://www.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/med/95f/95fcd99f-fb89-f336-2d61-611142c388eb,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (zuletzt aufgerufen am 01.07.2021).

<sup>6</sup> BVerfG v. 16.01.1963 – 1 BvR 316/60, BVerfGE 15, 256 (262).

<sup>7</sup> Gärditz, in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 93. EL 2020, Art. 5 Abs. 3 Rn. 275, vgl. Britz, in Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Abs. 3 Rn. 88; Kempen, in Epping/Hillgruber, BeckOk Grundgesetz, 47. Edition 2021, Art. 5 Rn. 192; Bethge, in Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 202.

<sup>8</sup> Britz, in Dreier (Fn. 7) Art. 5 Abs. 3 Rn. 88; vgl. Gärditz, in Maunz/Dürig (Fn. 7), Art. 5 Abs. 3 Rn. 210.

<sup>9</sup> BVerfG v. 26.10.2004 – 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00, 1 BvR 928/00, BVerfGE 111, 333 (355).

Bei der Ausgestaltung des Hochschulorganisationsrechts hat der Gesetzgeber zu beachten, dass die Wissenschaftsfreiheit nur durch Teilhabe am staatlich geförderten Wissenschaftsbetrieb verwirklicht werden kann und die Organisation des Hochschulbetriebs entscheidenden Einfluss auf die Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit hat.<sup>10</sup> Da die Zusammensetzung von Hochschulorganen deren Entscheidungen beeinflussen kann, sind die Organisation einer Hochschule und die Zusammensetzung ihrer Gremien am Maßstab des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu messen (vgl. zu Letzterem auch Abschnitt B. II.).<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es dem Gesetzgeber nicht gestattet, den Wissenschaftsbetrieb so zu organisieren, dass der notwendige Freiheitsbereich der wissenschaftlich Tätigen über Gebühr eingeschränkt wird.<sup>12</sup> Als zulässig gilt es freilich, wenn die sachlich unabhängigen Hochschulgremien öffentlicher Kontrolle unterliegen.<sup>13</sup> Denn die Hochschulen sind in finanzieller Hinsicht vom Staat abhängig.<sup>14</sup> Trotz dieser öffentlichen Kontrolle muss der Kernbereich akademischer Selbstverantwortung frei von staatlicher Ingerenz bleiben.<sup>15</sup> Dementsprechend übt das Land über Selbstverwaltungsangelegenheiten der Hochschule ausschließlich eine Rechtsaufsicht aus (§ 6 HHG).

Im Gegensatz hierzu ist eine Polizeibehörde wie die HPA Teil der unmittelbaren Landesverwaltung. Polizeibehörden sind daher streng hierarchisch organisiert. Als solche unterliegt die HPA der Dienst- und Fachaufsicht des Landespolizeipräsidiums (LPP) (§ 96 Abs. 1 Satz 2 HSOG).

Geplant ist, dass das HMdIS die Rechts- und Fachaufsicht über die HöMS ausübt (§ 90c Abs. 1 Satz 1 E-HHG). In Fragen von Lehre und Forschung steht dem Ministerium nur die Rechtsaufsicht zu. Soweit polizeiliche Aufgaben nach § 95 Abs. 2 E-HSOG durch die HöMS wahrgenommen werden (z.B. bei der Beratung und Unterstützung der Polizeibehörden sowie der Mitwirkung bei der Fortentwicklung polizeilicher Führungs- und Einsatzmittel), soll das LPP die Dienst- und Fachaufsicht ausüben (§ 96 Abs. 1 Satz 2 E-HSOG). Dem LPP steht gem. § 97 Abs. 1 HSOG eine Weisungsbefugnis auch für den Einzelfall zu.

---

<sup>10</sup> BVerfG v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 325/72, BVerfGE 35, 79 (121).

<sup>11</sup> BVerfG v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 325/72, BVerfGE 35, 79 (120, 121).

<sup>12</sup> BVerfG v. 29.05.1973 – 1 BvR 424/71, 325/72, BVerfGE 35, 79 (124).

<sup>13</sup> BVerfG v. 26.10.2004 – 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00, 1 BvR 928/00, BVerfGE 111, 333 (363).

<sup>14</sup> Britz, in Dreier (Fn. 7), Art. 5 Abs. 3 Rn. 89; Gärditz, in Maunz/Dürig (Fn. 7), Art. 5 Rn. 99.

<sup>15</sup> Kersten, Alle Macht den Hochschulräten?, DVBl. 1999, 1704 (1706).

Die Zusammenführung einer Selbstverwaltungskörperschaft und einer landesunmittelbaren Polizeibehörde wirft die Frage nach der Vereinbarkeit mit der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verbürgten Wissenschaftsfreiheit auf. Neben den im Folgenden noch erörterten besonderen Konfliktlagen bei der Ämter- und Gremienbesetzung (vgl. Abschnitt B. II.), bei den Mitbestimmungsrechten der Studierenden (vgl. Abschnitt B. III) sowie bei der Organleihe (vgl. Abschnitt B. V.) bestehen bereits im Ausgangspunkt rechtliche Bedenken gegenüber der Zusammenführung hochschulischer und polizeilicher Aufgaben unter dem Dach der HöMS.

Zwar sind Verwaltungsfachhochschulen seit jeher eng mit der landesunmittelbaren Verwaltung verbunden.<sup>16</sup> Der Grund hierfür liegt darin, dass der Staat seine künftigen Bediensteten ausbildet und daher nicht nur in seiner primären Aufsichtsfunktion, sondern auch als späterer Arbeitgeber der Studierenden Interessen geltend machen möchte.<sup>17</sup> Auch erfüllen Polizeihochschulen zum Teil Aufgaben, die sehr eng mit der praktischen polizeilichen Tätigkeit im Zusammenhang stehen – zu denken ist hier etwa an Studien über polizeiliche Interventionsstrategien, die bei künftigen polizeilichen Einsätzen berücksichtigt werden können und so Einfluss auf das gefahrenabwehrende Handeln des Landes haben.

Dies rechtfertigt es jedoch nicht, die HfPV zu „verpolizeilichen“. Vielmehr sollte – dem sinnvollen Grundgedanken des Gesetzentwurfs folgend – eine größere Unabhängigkeit mitsamt besserer Personalausstattung (insbesondere durch Schaffung eines akademischen Mittelbaus) hergestellt werden, damit die Hochschule polizeiliches Handeln kritisch begleiten und unterstützen kann. In der neuen Konstruktion wird die Hochschule noch enger an das HMdIS herangeführt, das bereits heute aufgrund der außerordentlich hohen Zahl von abgeordneten Lehrenden sowie der Bereitstellung von Haushaltsmitteln einen erheblichen Einfluss auf die HfPV hat.

## **II. Hochschulorgane und -gremien**

Der Gesetzentwurf statuiert für die HöMS eine besondere, von der im HHG vorgesehenen Regelorganisation von Hochschulen abweichende Struktur. Unterschiede sind insbesondere mit Blick auf die Regelungen zur Wahl der einzelnen Hochschulorgane und -gremien

<sup>16</sup> Konsequenterweise differenziert das BMBF daher zwischen Fachhochschulen im Allgemeinen und Verwaltungsfachhochschulen im Besonderen, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/G160.html>.

<sup>17</sup> Ein Minus gegenüber allgemeinen Fachhochschulen erkennt auch *Gärditz*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, 614.



festzustellen. Die betreffenden Regelungen ermöglichen eine starke Einflussnahme des HMdIS auf die HöMS; keines der zentralen Hochschulorgane und -gremien ist frei vom Einfluss des HMdIS. Dadurch lässt sich eine autonome, staatsfreie Entscheidungsfindung innerhalb der Hochschulgremien kaum realisieren, was in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlich geforderten Hochschulautonomie steht.

## 1. Präsidium

An Hochschulen vollzieht sich seit einigen Jahren eine Entwicklung hin zu hierarchischen Organisationsformen.<sup>18</sup> Dies zeigt sich insbesondere in einer umfassenden Zuweisung von Befugnissen an das Leitungsorgan.<sup>19</sup> Das Präsidium als solches ist nach § 37 Abs. 1 Satz 1 HHG insbesondere für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht durch Gesetz einem anderen Organ übertragen sind. Gem. § 37 Abs. 2 HHG gehören dem Präsidium neben dem Präsidenten die Vizepräsidenten und der Kanzler an, an deren Auswahl nach dem vorgelegten Gesetzesentwurf das HMdIS direkt oder indirekt maßgeblich beteiligt ist.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat zur inneruniversitären Organisation die Formel entwickelt: „Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse dem kollegialen Selbstverwaltungsorgan entzogen und einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker muss im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgans und an dessen Entscheidungen ausgestaltet sein.“<sup>20</sup> Die Beachtung dieser Vorgaben erweist sich angesichts der im Falle der HöMS bestehenden hierarchischen Organisationsform als zweifelhaft.

### a) Präsident

Nach allgemeinen Grundsätzen erfolgt die Wahl eines Hochschulpräsidenten durch den Senat. Abweichend hiervon wird der Präsident der HöMS nach öffentlicher Ausschreibung der Stelle durch das für das Dienstrecht zuständige Ministerium – im Fall der HöMS also durch das HMdIS – aufgrund einer Vorschlagsliste bestellt (§ 90 i Abs. 2 Satz 1 E-HHG). Die Vorschlagsliste wird von Senat und Kuratorium erstellt (§ 90i Abs. 2 Satz 3 E-HHG). Angelehnt an § 42 Abs. 5 HHG bilden Senat und Kuratorium eine paritätisch besetzte

<sup>18</sup> von Coelln, in Hartmer/Detmer (Fn. 23), § 7 Rn. 115.

<sup>19</sup> vgl. von Coelln, in Hartmer/Detmer (Fn. 23), § 7 Rn. 117.

<sup>20</sup> BVerfG v. 24.06.2014, BvR 3217/07 BVerfGE 136, 338 (365).

Findungskommission; die von der Findungskommission erstellte Vorschlagsliste bedarf der Zustimmung von Senat und Kuratorium.<sup>21</sup> Bei der Bestellung kann von der vorgeschlagenen Reihenfolge abgewichen werden (§ 90i Abs. 2 Satz 4 E-HHG). Unklar bleibt, ob das HMdIS lediglich von der Reihung abweichen oder eine Liste in Gänze zurückweisen darf. Eine solche Kompetenz klingt in § 90i Abs. 2 S. 5 f. E-HHG an: Findet aufgrund der Liste keine Bestellung durch das Ministerium statt, so ist demnach in angemessener Frist eine neue Vorschlagsliste zu erstellen. Wird keine neue Vorschlagsliste erstellt, bzw. kommt es aufgrund der zweiten Vorschlagsliste erneut zu keiner Bestellung, so wird der Präsident vom HMdIS nach Anhörung des Senats bestellt. Auch die Abberufung des Präsidenten „aus wichtigem Grund“ erfolgt durch das HMdIS (§ 90i Abs. 4 E-HHG).

Die Findung des Präsidenten erfolgt somit unter nur geringer Beteiligung der Hochschulorgane, wodurch eine staatliche Beeinflussung der Hochschule möglich erscheint. Dies erweist sich vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG nicht zuletzt insofern problematisch, als der Präsident eine einer Vielzahl bedeutsamer Rechte innehat. Er ist gem. § 36 Abs. 6 HHG Vorsitzender des Senats und kann angesichts der ihm insoweit zufallenden Verfahrensrechte (z.B. Einberufung, Vorgabe der Tagesordnung) nicht unerheblichen Einfluss ausüben. Überdies hat er gem. § 40 Abs. 1 HHG das Vorschlagsrecht für die Vizepräsidenten. Der Präsident ist gem. § 38 Abs. 1 Satz 2 HHG auch Dienstvorgesetzter des Personals der Hochschule. Sein Aufsichts- und Weisungsrecht gilt insbesondere im akademischen Bereich für die Lehr- und Prüfungsaufgaben.<sup>22</sup> Dabei handelt es sich um „besonders wirksame Steuerungsinstrumente“.<sup>23</sup> Zudem bedürfen die Wahlvorschläge für die Dekane der Zustimmung des Präsidenten (§ 45 Abs. 3 Satz 2 HHG). Der Präsident muss außerdem der Abwahl des Dekans zustimmen (§ 45 Abs. 3 Satz 5 HHG). Diese starke Rechtsposition des Präsidenten hätte es erforderlich gemacht, dem Senat im Findungs- und Auswahlprozess weiterreichende Rechte zuzubilligen.

## **b) Kanzler**

Abweichend von § 41 Abs. 2 Satz 2 HHG wird der Kanzler nicht im Benehmen mit dem Senat auf Vorschlag des Präsidenten berufen, sondern gem. § 90k Satz 2 E-HHG einseitig durch das HMdIS bestellt. Der Senat ist an der Auswahl des Kanzlers nicht beteiligt; und dies

<sup>21</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 27.

<sup>22</sup> *Alberding*, in von Coelln/Thürmer, BeckOK Hochschulrecht Hessen, 18. Edition 2021, § 38 Rn. 13.

<sup>23</sup> *von Coelln*, in Hartmer/Detmer, Hochschulrecht, 3. Aufl. 2017, § 7 Rn. 119.

obwohl der Kanzler gem. § 41 Abs. 1 Satz 1 HHG die Hochschulverwaltung leitet und Beauftragter für den Haushalt ist (§ 41 Abs. 1 Satz 2 HHG).

### c) Vizepräsidenten

Dem Präsidium der HöMS gehören vier Vizepräsidenten an. Diese zeichnen jeweils für einen Arbeitsbereich der Hochschule verantwortlich. Vizepräsidenten sind vorgesehen für

- Fort- und Weiterbildung,
- Forschung, Transfer und Innovation,
- Studium und Lehre und
- polizeiliche Aufgaben.<sup>24</sup>

Die Vizepräsidenten werden gem. § 40 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 HHG grundsätzlich durch den Senat auf Vorschlag des Präsidenten gewählt.

Etwas anderes gilt für den Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben: Er wird nicht gem. § 40 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 HHG gewählt und muss auch kein ordentliches Fakultätsmitglied sein. Seine Benennung und Bestellung erfolgt wie die des Kanzlers einseitig durch das HMdIS (§90j Abs. 2 E-HHG); auch insofern bestehen deutliche Abweichungen zu den allgemeinen Bestimmungen des HHG. Er soll die Aufgaben des Präsidenten in polizeibehördlichen Angelegenheiten übernehmen (§ 90i Abs. 5 E-HHG).<sup>25</sup> Der Landesregierung scheint es mit der dieser Zuständigkeitsverteilung daran gelegen, die Trennung von hochschulischen und polizeilichen Aufgaben auch auf der Leitungsebene sicherzustellen. Hierbei wird jedoch übersehen, dass sämtliche Kompetenzen dem Grunde nach weiterhin beim Präsidenten liegen, anderenfalls könnte dem Wortlaut des Gesetzentwurfs kaum von „vertreten“ gesprochen werden.

Die hohe Zahl an Präsidiumsmitgliedern soll offenbar bei nur geringer Studierendenzahl<sup>26</sup> soll offenbar dazu dienen, ein Übergewicht der durch wesentlichen Einfluss des HMdIS bestimmten Repräsentanten zu verhindern (einerseits der Präsident und der Vizepräsident für polizeiliche Aufgaben, andererseits drei weitere Vizepräsidenten). Angesichts der Bedeutung der den Präsidiumsmitgliedern zugewiesenen Aufgabenverteilung dürfte eine

<sup>24</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 27.

<sup>25</sup> *Göttlicher*, in *Möstl/Bäuerle*, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 21. Edition 2021, § 91 Rn. 33.

<sup>26</sup> Im Vergleich: Die JLU Gießen mit ca. 28.000 Studierenden sieht lediglich drei Vizepräsidenten vor, <https://www.uni-giessen.de/org/gremien/praesidium>.

numerische Betrachtungsweise jedoch zu kurz greifen. Im Gegenteil kommt dem Präsidenten als hochschulischer und der Vizepräsident als polizeilicher Leitung eine dominierende Stellung zu. In die Betrachtung einzubeziehen ist überdies der Einfluss des unmittelbar durch das HMdIS bestellten Kanzlers. Die Ausgestaltung des Präsidiums erweist sich daher bei der gebotenen Gesamtbetrachtung mit Blick auf die Hochschulautonomie als wenig angemessen.

## 2. Kuratorium

Der Gesetzentwurf sieht das Kuratorium als ein zentrales Hochschulorgan vor (§ 90I E-HHG). Gem. § 90I Abs. 2 E-HHG besteht das Kuratorium hälftig aus weisungsgebundenen Vertretern des Landes – nämlich zwei Vertretern des HMdIS, einem Vertreter des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (HMWK) sowie drei Vertretern weiterer Ministerien und einem Vertreter des Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidiums. Hinzu kommt jeweils ein Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände, des Landeswohlfahrtsverbands, des Hessische Verwaltungsschulverbands, des Landesbezirks Hessen des Deutschen Gewerkschaftsbunds sowie des Landesverbands Hessen des Deutschen Beamtenbunds. Das Kuratorium ist gem. § 90I Abs. 1 E-HHG zu allen wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten anzuhören. Es überwacht die Geschäftsführung des Präsidiums und hat das Recht zur Stellungnahme zu grundlegenden Fragen der Hochschule (§ 90I Abs. 5 E-HHG). Zudem hat das Präsidium abweichend von § 37 Abs. 1 Satz 2 HHG anstatt vor dem Senat vor dem Kuratorium Rechenschaft abzulegen.

## III. Mitbestimmungsrechte

Als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i.S.v. Art. 33 Abs. 5 GG fordert die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die wohlverstandenen Interessen der Beamten bei Entscheidungen in gebührender Weise zu berücksichtigen.<sup>27</sup> Vor diesem Hintergrund fällt den Personalräten eine wichtige Rolle zu.

Nach § 101a Abs. 3 E-HPVG ist die Stammbehörde der an der HöMS studierenden Beschäftigten die Einstellungsbehörde, für die Anwärter also die HöMS selbst.<sup>28</sup> Beamte im Vorbereitungsdienst und Beschäftigte in entsprechender Berufsausbildung sind nur in ihrer Stammbehörde zum Personalrat wahlberechtigt (§ 9 Abs. 3 Satz 1 HPVG). Leitgedanke

<sup>27</sup> BVerfG v. 15.12.1976 – 2 BvR 841/73, BVerfGE 43, 154 (165).

<sup>28</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 38.

dieser Regelung ist, dass der angesprochene Personenkreis häufig die Dienststelle wechselt.<sup>29</sup> Diesen Grundsätzen folgend, müsste Anwärtern eigentlich ein Wahlrecht zum Personalrat der HöMS zustehen.

§ 101a Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 E-HPVG spricht den an der Hochschule studierenden Anwärtern das Wahlrecht zum Personalrat der Hochschule jedoch ab, obwohl der Personalrat auch die Interessen der Anwärter wahrnehmen soll (§ 101a Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 E-HPVG). Stattdessen dürfen die Anwärter vier sog. Vertrauensleute wählen (§ 101a Abs. 4 Satz 1 E-HPVG), und zwar für jeden Standort der Hochschule einen (§ 101a Abs. 4 Satz 1 E-HHG). Die Rechte dieser Vertrauensleute sind im Vergleich zu denen der Personalratsmitglieder erheblich verkürzt (vgl. § 101b Abs. 2 E-HPVG). Die Vertrauensleute können an den Sitzungen des Personalrats grundsätzlich nur mit beratender Stimme teilnehmen; nur bei Beschlüssen, die überwiegend die Anwärter betreffen, haben sie ein Stimmrecht (§ 101b Abs. 2 E-HPVG). Begründet wird diese Regelung damit, dass die Anwärter durch den häufigen Wechsel der Dienststelle nicht entsprechend in die Hochschule integriert sind. Bei den anderen Dienststellen sei eine Eingliederung wiederum aufgrund der geringen Dauer des Einsatzes nicht möglich.<sup>30</sup>

Es bedeutet eine erhebliche Schwächung der Mitbestimmungsrechte der Polizeianwärter, dass diese nur Vertrauensleute und nicht die ordentlichen Mitglieder des Personalrats wählen dürfen. Die Vertretung der Polizeianwärter ist im Personalrat nur unvollkommen gewährleistet.

Unter dem Gesichtspunkt der hochschulischen Mitbestimmung wirkt der Gesetzentwurf zunächst wie eine Verbesserung. Bislang ist die Studierendenmitbestimmung an der HfPV gem. § 20 VerwFHG mit Fokus auf Fachbereichsvertretungen nur schwach organisiert. Vor diesem Hintergrund wäre die vorgesehene Anwendung der Regelungen über Allgemeine Studierendenausschüsse gem. § 76 ff. HHG auf die HöMS begrüßenswert. Allerdings sieht § 90n E-HHG die Möglichkeit zum Erlass einer Satzung vor, mittels derer von den vorbezeichneten Regelungen mittels Mehrheitsbeschluss von Senat und Kuratorium bei Billigung des HMdIS abgewichen werden kann. Es besteht insofern die Gefahr, dass nahezu alle Rechte aus § 76 ff. HHG abbedungen werden könnten, ohne dass den Studierenden eine Intervention möglich wäre. Das Recht zum Satzungserlass sollte daher ersatzlos

---

<sup>29</sup> Dörner, in Richardi/Dörner/Weber Personalvertretungsrecht, 5. Auflage 2020, § 13 a.F. Rn. 36.

<sup>30</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 38.

gestrichen werden. Als sinnvoll würde sich angesichts der geringen Größe der Hochschule indes möglicherweise eine bereits im E-HHG normierte Anpassung dahingehend erweisen, dass zwar Studierendenvertreter in Form eines Vorstandes (78 Abs. 1 Satz 4 HHG) gewählt werden, jedoch kein Studierendenparlament (78 Abs. 1 Satz 1 ff. HHG) bestimmt wird. Dessen Rechte könnte stattdessen der Vorstand wahrnehmen.

#### **IV. Verwaltungssynergien**

Die Zusammenführung von HfPV und HPA erfordert eine strikte Trennung der für die hochschulischen und polizeilichen Aufgaben geltenden Aufsichtsregime. Dementsprechend wird nur wenig Raum für Synergien entstehen. Um die Wissenschaftsfreiheit der Hochschule zu wahren, wird es erforderlich sein, eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Bereiche nur punktuell zuzulassen (vgl. Abschnitt B. I.). Die Schaffung von Synergieeffekten durch den Gesetzentwurf ist vor dem Hintergrund der Wissenschaftsfreiheit somit anzuzweifeln.

Auch aus praktischen Gründen dürfte das Entstehen von Synergieeffekten unwahrscheinlich sein. So sind ausweislich der zum 04.06.2019 vorgelegten Deputatsabrechnungen an der HfPV insgesamt 44.302 Lehrveranstaltungsstunden über die vereinbarte Lehrverpflichtung hinaus erbracht worden. Angesichts dieses deutlichen Überdeputats dürfte es an personellen Kapazitäten für einen Einsatz von Hochschullehrenden im Rahmen der Fort- und Weiterbildung der Polizeivollzugsbeamten fehlen.<sup>31</sup> Unabhängig davon werden die entstehenden Synergien gering bleiben: Große Teile der praktischen Ausbildung der Anwärter sind nämlich bereits an der HfPV angesiedelt, die Hochschule bietet insbesondere das Schießtraining sowie weitere physische Grundagentrainings in eigener Verantwortung an.<sup>32</sup> Damit ist an der Schnittstelle von akademischer und praktischer Ausbildung bereits jetzt ein hohes Maß an Synergien erreicht.

#### **V. Organleihe**

Gem. § 4 Abs. 5 Satz 6 E-HHG soll die HöMS die in § 95 Abs. 2 E-HSOG aufgeführten polizeilichen Aufgaben wahrnehmen, insbesondere die polizeiliche Aus- und Fortbildung aller Polizeibediensteten des Landes sowie den polizeipsychologischen Dienst. Dabei soll

---

<sup>31</sup> Antwort des Ministers des Innern und für Sport auf die Kleine Anfrage von Nancy Faeser, Tobias Eckert, Karin Hartmann, Günter Rudolph und Oliver Ulloth vom 23.05.2019, LT-Drs. 20/ 692, S. 1.

<sup>32</sup> Eine Auflistung der Angebote findet sich im Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Schutzpolizei“ der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung vom 20.09.2016, S. 26 f., sowie im Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Kriminalpolizei“ der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung vom 20.09.2016, S. 24.

es sich um einen gesetzlich geregelten Fall der sog. echten Organleihe handeln.<sup>33</sup> Im Rahmen einer solchen wird das Organ des verleihenden Rechtsträgers dazu ermächtigt und beauftragt, einen Aufgabenbereich des entleihenden Rechtsträgers wahrzunehmen.<sup>34</sup> Das betreffende Organ wird bei der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben funktional und organisatorisch in die Behördenstruktur des Entleihers eingegliedert.<sup>35</sup> Die von dem entliehenen Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen sind im Außenverhältnis dem Entleiher zuzurechnen.<sup>36</sup> Mit Blick auf die HöMS untersteht das entliehene Organ – soweit Aufgaben gem. § 95 Abs. 2 E-HSOG wahrgenommen werden – der Fach- und Dienstaufsicht des LPP (§ 96 Abs. 2 Satz 3 E-HSOG).

## 1. Kompetenzvereinbarkeit

Die Organleihe ist ein anerkanntes Rechtsinstitut, bei dessen Ausgestaltung dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zukommt.<sup>37</sup> Begrenzt wird dieser durch das verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenz- und Organisationsgefüge zwischen den an der Organleihe beteiligten Verwaltungsträgern.<sup>38</sup> Im Falle der HöMS muss dementsprechend die Konstruktion der Organleihe auf ihre Vereinbarkeit mit der Kompetenzverteilung zwischen der unmittelbaren Landesverwaltung und der Hochschule als Selbstverwaltungskörperschaft überprüft werden. Die Hochschulautonomie ist die organisatorische Kehrseite der Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG.<sup>39</sup> Wesentlicher Inhalt dieser Autonomie ist die akademische Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung.<sup>40</sup> Ihre Selbstverwaltungsaufgaben nimmt die Hochschule durch eigene Organe mit eigenen personellen und sachlichen Mitteln wahr.

Dagegen sind die polizeilichen Aufgaben als staatlich zu qualifizieren.<sup>41</sup> Das Land ist nach dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung gehalten, diese Aufgaben mit eigenen Mitteln wahrzunehmen.<sup>42</sup>

<sup>33</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 21, 36.

<sup>34</sup> BVerfG, 12.01.1983 – 2 BvL 23/81, NVwZ 1983, 537, Rn. 103.

<sup>35</sup> BVerfG, 12.01.1983 – 2 BvL 23/81, NVwZ 1983, 537, Rn. 103; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 21, Rn. 54.

<sup>36</sup> *Trute*, in v.Mangoldt/Klein/Starck Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 34.

<sup>37</sup> BVerfG, 12.01.1983 – 2 BvL 23/81, NVwZ 1983, 537, Rn. 109.

<sup>38</sup> Diese Grenze hat das BVerfG für eine Organleihe zwischen Bundes- und Landesebene anhand der Verwaltungskompetenzordnung des Grundgesetzes, Art. 83 ff. GG, identifiziert, BVerfG, 12.01.1983 – 2 BvL 23/81, NVwZ 1983, 537, Rn. 106, der Rechtsgedanke lässt sich jedoch auch auf das Verhältnis von Land und Selbstverwaltungskörperschaft übertragen.

<sup>39</sup> *Wendt*, in v.Münch/Kunig (Fn. 7), Art. 5 Rn. 171.

<sup>40</sup> *Wendt*, in v.Münch/Kunig (Fn. 7), Art. 5 Rn. 171.

<sup>41</sup> *Möstl*, in Möstl/Bäuerle (Fn. 25), Systematische und begriffliche Vorbemerkungen, Rn. 60.

<sup>42</sup> BVerfG, 12.01.1983 – 2 BvL 23/81, NVwZ 1983, 537.

## 2. Sachliche Rechtfertigung

Durch die Organleihe wird hiervon abgewichen. Die Nutzung fremder Ressourcen durch das Land zur Erfüllung eigener Aufgaben ist als Ausnahme von der üblichen Organisationsform zu betrachten.<sup>43</sup> Sie bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung in Form eines sachlichen Grundes, zudem ist die Organleihe auf eindeutig definierte und eng umgrenzte Materien zu beschränken.<sup>44</sup>

Ein solcher Sachgrund wäre gegeben, wenn die Organleihe einen Beitrag zur effektiveren Aufgabenwahrnehmung oder einer sinnvollen Ressourcennutzung bei den betroffenen Verwaltungsträgern leisten würde. Hiervon wird insbesondere dann auszugehen sein, wenn das Land Hessen als Entleiher auf bereits bestehende Verwaltungsstrukturen aufbauen kann, um die Errichtung einer neuen, in die landesunmittelbare Verwaltung eingebundenen Behörde und damit den Einsatz von personellen und sachlichen Mitteln zu vermeiden.<sup>45</sup> Das ist mit Blick auf HöMS jedoch nicht der Fall.

Im Zuge der Errichtung der HöMS wird die HPA abgeschafft, ihre Ressourcen werden aus der unmittelbaren Landesverwaltung ausgegliedert und auf die Selbstverwaltungskörperschaft HöMS übertragen. Diese Umverteilung personeller und sachlicher Mittel erfolgt letztlich zu dem Zweck, die ursprünglich der HPA und nun der HöMS zugewiesenen Ressourcen im Wege der Organleihe sogleich wieder dem Land zur Verfügung zu stellen. Es fehlt dem Land Hessen nach bisheriger Rechtslage weder an Ressourcen noch an einer Behörde zur Erfüllung der von der HPA wahrgenommenen Aufgaben nach § 95 Abs. 2 E-HSOG. Der Bedarf für eine Organleihe wird durch die gewählte Konstruktion überhaupt erst geschaffen.

Dass die beabsichtigte Organleihe mit dem Grundgedanken dieser Organisationsform kaum in Einklang zu bringen sein dürfte, zeigt auch der Vergleich mit der Organleihe des Landrats, die in der Gesetzesbegründung als vergleichbare Konstruktion genannt wird.<sup>46</sup> Soweit der Landrat als Kreisordnungsbehörde tätig wird, handelt er als Landesbehörde (§ 85 Abs. 1 Nr.

---

<sup>43</sup> BVerfG v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, NVwZ 2008, 183, der zuständige Verwaltungsträger ist grundsätzlich verpflichtet seine Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.

<sup>44</sup> *Hartmann*, Die Organleihe am Beispiel der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung, DVBl 2011, 804; *Lodde*, Rechtsfragen der Organleihe, 1995, S. 154.

<sup>45</sup> *Hartmann*, Die Organleihe am Beispiel der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung, DVBl 2011, 804.

<sup>46</sup> LT-Drs. 20/5722, S. 21.



3 HSOG) und unterliegt der Dienst- und Fachaufsicht des HMdIS (§ 86 Abs. 2 und 3 HSOG).<sup>47</sup> Seine durch die Organleihe geschaffene „Doppelstellung“ findet ihre Rechtfertigung vor allem in historischen Gründen.<sup>48</sup> Zudem dient sie dem sachgerechten Zweck, Selbstverwaltung und unmittelbare Staatsverwaltung zu verknüpfen und sowohl die staatlichen als auch die kommunalen Interessen auf dieser Ebene in Ausgleich zu bringen<sup>49</sup>. Diese Erwägungen lassen sich auf die HöMS nicht ohne Weiteres übertragen. Zwar überschneiden sich die hochschulischen und polizeilichen Aufgabenbereiche im Hinblick auf die Ausbildung von Polizeinachwuchskräften. Die durch die Organleihe erhofften Synergieeffekte durch den übergreifenden Einsatz von Lehrkräften<sup>50</sup> dürften jedoch in der praktischen Umsetzung sehr gering ausfallen (vgl. Abschnitt B. IV.).

Die bisherigen Aufgaben der HPA betreffen in erster Linie die technisch-praktische Fortbildung der bereits im Dienst stehenden Polizeivollzugsbeamten. Die Grundausbildung der Nachwuchspolizeikräfte findet dagegen nahezu vollständig an der HfPV statt. An der HfPV arbeiten Lehrkräfte im Rahmen einer akademischen Ausbildung. Auch nach der Zusammenführung beider Einrichtungen werden die Aufgaben nach § 95 Abs. 2 E-HSOG voraussichtlich weiterhin durch die (früheren) Bediensteten der HPA übernommen, während die hochschulische Ausbildung durch das akademische Lehrpersonal der bisherigen HfPV fortgeführt wird. Das entlehene Organ würde also ausschließlich die polizeilichen Aufgaben nach § 95 Abs. 2 E-HSOG wahrnehmen, ohne dass eine funktionelle Eingliederung in den hochschulischen Aufgabenbereich der HöMS erfolgte. Die Beibehaltung der bestehenden Aufgabentrennung dürfte die erhofften Synergieeffekte weitgehend illusorisch machen, sodass ein hinreichender Sachgrund für die Organleihe kaum zu erkennen ist.

### **C. Ergebnis/Ausblick**

Der Gesetzentwurf zur Zusammenführung von HfPV, HPA und ZFH überzeugt in mehrfacher Hinsicht nicht. Die Ausgestaltung der HöMS steht in deutlichem Widerspruch zum Zweck der Reform, die Wissenschaftlichkeit der Aus-, Fort- und Weiterbildung zu stärken. Im Einzelnen:

---

<sup>47</sup> Überdies kann bezweifelt werden, ob es sich in Hessen überhaupt um einen Fall der Organleihe oder um eine Aufgabenübertragung im Sinne einer Kommunalisierung des Landkreises handelt, so *Lange*, Kommunalrecht, 2013, § 11, Rn. 70, in diese Richtung auch *Maurer/Waldhoff* (Fn. 35), § 21 Rn. 55.

<sup>48</sup> *Maurer/Waldhoff* (Fn. 35), § 22 Rn. 23

<sup>49</sup> *Maurer/Waldhoff* (Fn. 35), § 22 Rn. 23.

<sup>50</sup> LT-Drs. 20/5722 S. 19.

- Die autonome Entscheidungsfindung innerhalb einer Hochschule ist Grundbedingung freier Wissenschaft und von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG besonders verfassungsrechtlich geschützt. Durch die Regelungen über die Auswahl und Bestellung der Organe wird dem HMdIS ein erheblicher Einfluss eingeräumt, der selbst unter Zugrundelegung des für Verwaltungsfachhochschulen geltenden „staatsnahen“ Maßstabs nicht überzeugen kann.<sup>51</sup>

Die in § 95 Abs. 2 E-HSOG angelegte Trennung zwischen hochschulischen und polizeilichen Aufgaben scheint im Hochschulalltag nicht realisierbar. Es besteht die Gefahr, dass die Ausübung der Fachaufsicht auf Tätigkeitsbereiche der HöMS durchschlägt und damit die Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verletzt.

- Durch die Vorschriften zur Personalvertretung werden Mitbestimmungsrechte der Anwärtler beschnitten. Ihre Belange sollen von einem Personalrat vertreten werden, dessen ordentliche Mitglieder sie nicht wählen dürfen. Dies führt zu einer nur scheinbaren Interessenvertretung. Zudem bleibt die Studierendenvertretung schwach, weil die ihnen zugewiesenen Rechte der allgemeinen Studierendenausschüsse jederzeit per Satzung der HöMS abbedungen werden können.
- Die Schaffung von Synergieeffekten erscheint angesichts der zur Wahrung der Wissenschaftsfreiheit strikt einzuhaltenden Trennung zwischen polizeilichen und hochschulischen Aufgaben fernliegend. Da zentrale Abschnitte der praktischen Ausbildung bereits an der HfPV angesiedelt sind, dürfte das noch zu erzielende Maß an weiteren Synergien gering sein.
- Für die im Gesetzentwurf vorgesehene Organleihe fehlt es an einem hinreichenden sachlichen Grund. Die Eingliederung der HPA erfolgt letztlich zu dem Zweck, die der Hochschule zugewiesenen personellen und sachlichen Mittel im Wege der Organleihe sogleich wieder dem Land zu unterstellen. Ein sachlicher Grund liegt insbesondere nicht in der Schaffung von Synergieeffekten, da die hochschulischen von den polizeilichen Aufgaben streng zu separieren sind.

Nach alledem ist die Zusammenführung von HfPV, HPA und ZFH insgesamt nicht zu empfehlen. Die HfPV sollte vielmehr in der bewährten Form erhalten bleiben.

---

<sup>51</sup> § 90 i Abs. 2 Satz 1 E-HH, § 90i Abs. 4 E-HHG, § 90k Satz 2 E-HHG, §90j Abs. 2 E-HHG, § 90c Abs. 1 Satz 1 E-HHG, § 90l Abs. 2 Nr. 2 E-HHG.

Die – zu befürwortende – Einführung eines Promotionsrechts hat das Potential, die Wissenschaftlichkeit der Hochschule zu stärken. Sie bietet die Möglichkeit, Doktoranden, die andernorts ein Hochschulstudium absolviert haben, zu gewinnen und die Forschungsstärke zu erhöhen. Angesichts der anhaltenden medialen und gesellschaftlichen Debatte um die Landespolizei in Hessen erscheint eine solche Aufwertung sinnvoll und notwendig.

Begrüßenswert wäre es zudem, anstelle der HPA künftig die jeweiligen Flächenpräsidien als Dienstherren einzusetzen. Im fünften Semester, in dem die Anwärter praktische Erfahrungen sammeln, sind sie ohnehin einem solchen zugeordnet. Die Dienstherreneigenschaft auf die Flächenpräsidien zu übertragen, könnte zudem echte Synergieeffekte schaffen: Anstatt die Dienstaufsicht durch eine zentrale Behörde in Wiesbaden durchführen zu lassen, mit der die Anwärter oft kaum Berührungspunkte haben, würden sie von Beginn des Studiums in die Dienststelle integriert, der sie voraussichtlich später zugewiesen werden. Bereits heute werben vor allem die Flächenpräsidien mit Kampagnen, Tagen der offenen Tür oder Schülerpraktika um Nachwuchs. Sie sollten daher auch die Einstellungsbehörde – ggf. nach einheitlichen Standards des HMdiS bzw. des LLP – sein.

Bereits nach derzeitiger Rechtslage sind die Studierenden des *Verwaltungsbereichs* der HfPV dem sie jeweils „entsendenden“ Verwaltungsträger zugeordnet.<sup>52</sup> Die Dienstherreneigenschaft auf die Flächenpolizeipräsidien zu verlagern, bewirkt insoweit einen Gleichlauf zwischen den beiden Studiengängen. Darüber hinaus würden die Anwärter den Personalrat des jeweiligen Flächenpräsidiums mitwählen, ihre Rechte blieben gewahrt. Eine solche Studierendenvertretung an der HfPV (vgl. Abschnitt B. III. a.E.) würde den Anwärtern eine starke Interessenwahrnehmung auch in Bezug auf studentische Belange ermöglichen.

Die skizzierten Änderungen hätten eine erhebliche Verkleinerung des derzeitigen Aufgabenbereichs der HPA zur Folge. Es erscheint zweckmäßig, die noch verbleibenden Aufgaben in ein Landesamt für Fortbildungsbelange zu überführen, in dem auch die ZFH aufgehen könnte. Es könnte die Leitung und Planung aller Fort- und Weiterbildungsangebote an einem Ort ermöglichen. Die Zusammenführungen der beiden Einrichtungen schüfe in Bezug auf die von diesen wahrgenommenen Aufgaben perspektivisch ein effizientes und ökonomisches Ressourcenmanagement – ohne rechtliche Fallstricke.

---

<sup>52</sup> Dies sind neben der Landesverwaltung selbst etwa auch die Körperschaften (z.B. Universitäten), sodass die Zusammenarbeit mit mehr als 20 verschiedene Verwaltungsträger offenbar als praxistauglich bewährt gelten darf. Dem stünden lediglich sieben, sehr organisationsstarke Flächenpräsidien entgegen.



DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT  
im DBB

Landesverband Hessen

Landesgeschäftsstelle

Otto-Hesse-Straße 19 / T3

64293 Darmstadt

Telefon (06151) 27 94 500

Telefax (06151) 27 94 502

[kontakt@dpolg-hessen.de](mailto:kontakt@dpolg-hessen.de)

[www.dpolg-hessen.de](http://www.dpolg-hessen.de)

Steuer-Nr. 07 224 0101 5 Finanzamt Darmstadt

*DPoIG Landesverband Hessen, Otto-Hesse-Str. 19 / T3, 64293 Darmstadt*

Die Geschäftsführerin  
Des Innenausschusses  
Im hessischen Landtag  
Frau Claudia Lingelbach

Per Mail an:

[c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de)  
[m.mueller@ltg.hessen.de](mailto:m.mueller@ltg.hessen.de)

07.07.2021

## **Beteiligungsverfahren Gesetz und Verordnung zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit HöMS)**

Sehr geehrte Frau Lingelbach,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung. Einen Teil der Aspekte konnten wir bereits über den DBB Hessen adressieren. Wir können darüber hinaus noch mit Details dienen, die Ihr Interesse wecken könnte.

Der Gründung der HöMS liegt die Zusammenlegung der Verwaltungsfachhochschule, der Hessischen Polizeiakademie und der zentralen Fortbildung im LPP zugrunde. Dies entspringt dem Koalitionsvertrag von CDU und Grünen für die 19. Legislaturperiode vom 23.12.2013.

Faktisch dient die neue Fortbildungseinrichtung schwerpunktmäßig primär der Ausbildung beziehungsweise der Studienmöglichkeit für den Polizeivollzug.

Ziel der Zusammenführung ist die Bündelung der Bildungseinrichtung zur Stärkung der Nachwuchsgewinnung von Polizei und Verwaltung in einem zusehends konkurrierenden Nachfragemarkt für Arbeitskräfte, sowie der Schaffung von Synergien durch die Zusammenführung der Lehrkräfte, Verwaltung und Organisationseinrichtungen.

Strukturell verknüpfen wir die Erwartung an eine solche Fortbildungseinrichtung, dass dies mit den zu beteiligenden Bereichen auf Augenhöhe erfolgen muss.

Die maßgebliche Kennzahl kann daher nur die Anzahl der Studierenden darstellen, beziehungsweise der Studiengang in dem sich die überwiegende Mehrheit befindet.

Dies beginnt bei der Namensgebung, bei der der Begriff der Polizei getilgt wird, bis hin zu der Kategorisierung des Personals, dass die alten Fachlehrer der HPA als administratives Personal geführt wurden.

Ein Studienstandort, in dem sowohl die Studierenden, als auch die Lehrenden für den Polizeibereich Wertschätzung erfahren und zumindest gleichgestellt auf Augenhöhe ihren Dienst bestreiten ist hier zwingend Voraussetzung. Der Praxisbezug, den die aktuellen Lehrbeauftragten in den theoretischen Unterricht einfließen lassen, ist für die Lehre essentiell und unverzichtbar.

Diesen Bezug können die theoretischen Ansätze nach dem vorliegenden Entwurf nur bedingt aufweisen. Die theoretische Schwerpunktsetzung überwiegt hier deutlich.

Wir sehen die Gefahr, dass der rein theoretische Ansatz aus einem intellektuell anmutenden Gedanken entspringt, der die Polizeiausbildung / das Polizeistudium von Grund auf reformieren soll, da die Polizeiarbeit an sich (durch Teile der Bevölkerung) kritisch gesehen wird.

Diese Entwicklung hinterlässt einen faden Beigeschmack durch den die außerordentlich gute Polizeiarbeit in Gefahr der Diskreditierung gerät.

Bei der Durchsicht des Gesetzesentwurf fallen in fast allen Bereichen Ausnahmen auf, die die Freiheit von Wissenschaft und Kunst in Hochschulen ausprägen.

Dies beginnt bei der Haushaltsführung, bis hin zur Experimentierklausel und der Ausbildungs- und Prüfungsordnung. Mit der HöMS wird ein Hybrid geschaffen, in dem -insbesondere- die demokratischen Mitbestimmungsrechte der Personalräte, beziehungsweise der Teilhabe der Studierenden beschnitten werden.

Die demokratische Mitbestimmung bei der Fort- und Weiterentwicklung der Polizeiorganisation, in der sich Gewerkschaften und Personalräte gleichermaßen einbringen, wird damit den jungen Studierenden -insbesondere der Polizei-, die 24/7 für Demokratie und demokratischen Willensbildungsprozessen (Versammlungen und Demonstrationen) einstehen, genommen.

Die Interessen der Studierenden werden vom Personalrat der HöMS wahrgenommen. Der gemeinsame demokratische Akt und die gelebte Zusammengehörigkeit im Personalrat unter Gleichen finden jedoch nicht statt. Die durch die Studierenden zu wählenden Vertrauensleute werden zu den Sitzungen der Personalräte hinzugezogen und sind im Bedarfsfall stimmberechtigt. Dies bedeutet faktisch einen Mehraufwand, der durch den Personalrat zu leisten ist, ohne dass sich dies in der Anzahl der PR-Mitglieder widerspiegelt. Durch eine Reduzierung des Personalrates geht vielmehr ein wertvoller Erfahrungsschatz verloren.

Die strukturellen Anpassungen, die sich in umfangreichen Anpassungen des Hessischen Hochschulgesetzes zeigen, stellen für die Lehrenden der Polizei keine Verbesserung der Bedingungen dar. Vielmehr sind die weiteren Ausgestaltungen des Personalbewirtschafters in einer gesonderten Verordnung abzuwarten. Da die HöMS auch Polizeiaufgaben wahrnimmt und für die Erfüllung dieser Aufgaben weiterhin Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte erforderlich sind, wird sich an der Besoldungsstruktur der Lehrenden mit Polizeivollzugshintergrund keine Verbesserung ergeben. Eine Schiefelage gegenüber den Professorinnen und Professoren ist damit festgelegt.

Die angestrebte Zielsetzung wird aus hiesiger Sicht auf diesem Weg nicht erreicht werden. Die Zielsetzung durch den Zusammenschluss eine leistungsfähige und moderne Hochschule zu bilden wird an anderen Stellen zu messen sein.

Eine moderne technische Ausstattung und Anbindung, um im Konkurrenzkampf mit freien Hochschulen bestehen zu können. Eine zeitgemäße Anbindung der Hochschule an die digitale Infrastruktur, ein flächiger WLAN-Ausbau und eine Zuweisung von digitalen Lehrmitteln können hier deutlichere Signale senden.

Beispiel:

Das Lernen aus der Krise und lernen in der Krise führt bei dem hybridisierten Unterricht dazu, dass in Unterrichtsmodulen, die nicht in Präsenz stattfinden, die Studierenden **-nach Hause-** fahren müssen, um mit einer akzeptablen Bandbreite zu arbeiten. Im Anschluss geht es wieder in den Präsenzunterricht.

Eine transparente Literaturliste und eine maximal mögliche Lehrmittelfreiheit, die die Freiräume für die Studierenden erweitert, um sich auf den Kern des Studiums zu konzentrieren.

Hier wird durch konkrete „Empfehlungen“ einzelner Dozenten ein konkreter Gesetzestext (Polizeifachhandbuch des VDP-Verlages) empfohlen, weil man ansonsten das Studium nicht schafft.

Eine teilweise unnötige marktverzerrende Einflussnahme auf die Studierenden, die so zu einer kostspieligen Literatur getrieben werden. Eine verbindliche, veröffentlichte Liste der für das Studium notwendigen Gesetze und Verordnungen wären hier das Signal, das den Studierenden bares Geld spart.

Die Lehrmittelfreiheit für hessische Studierende würde dieses Signal noch unterstreichen.

Weitere Fragestellungen ergeben sich aus der aktuellen Studienpraxis an der HPA im Vergleich mit anderen Hochschulen.

So ist derzeit keine Möglichkeit gegeben den Studiengang zu wechseln. In der Praxis bedeutet dies, dass der Wechsel von der K-Laufbahn zu der Laufbahn der Schutzpolizei erst nach erfolgter Graduierung möglich ist.

Des Weiteren besteht durch die europäische Harmonisierung grundsätzlich die Möglichkeit nach erfolgter Graduierung das Land, doch zumindest das Bundesland frei zu wählen. Dies entspricht auch geltendem europäischen Recht. Aktuell ist nur ein aufwendiges Verfahren möglich, indem ein Tausch mit dem abgestrebten Bundesland nötig ist.

Eine Öffnung, statt des aktuellen Protektionismus innerhalb des Föderalismus würde die Konkurrenzsituation zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder im Sinne einer sich ständig weiterentwickelnden Struktur verbessern. Konkurrenz belebt das Geschäft in vielerlei Hinsicht- Bedingungen bezüglich der Ausstattung, der Arbeitszeit und der Bezahlung würden sich dem Wettbewerb stellen müssen.

Dies gilt sowohl im Studium, als auch in der Zeit danach.

Der europäische Gedanke darf nicht am deutschen Föderalismus scheitern.

Die Zusammenlegung birgt auch heute noch immense Chancen. Diese müssen vor dem Starttermin verbindlich festgelegt werden, damit das Vertrauen eine Chance hat im Prozess zu einer echten Größe zu werden.

Wir werden diesen Prozess weiterhin konstruktiv, aber auch kritisch im Hauptpersonalrat, in den Personalräten, aber auch als Vertreter der DPoIG in Hessen genau beobachten und den Weg in die Öffentlichkeit beschreiten.

Mit freundlichem Gruß

Engelbert Mesarec  
Landesvorsitzender Hessen  
DPoIG Landesverband Hessen e.V.

Bankverbindung: BBBank Karlsruhe / IBAN DE29 6609 0800 0004 3784 90 / BIC GENODE61BBB





Hessische Hochschule  
für Polizei und Verwaltung

University of Applied Sciences



**Fachbereich Polizei – Abteilung Gießen**

**Prof. Dr. Michael Bäuerle**

Talstr. 3, 35394 Gießen

Tel: 0641/7956-24

michael.baeuerle@hfpv-hessen.de

An den  
Hessischen Landtag  
- Bereich Ausschussgeschäftsführung –  
per E-Mail

Gießen, den 8. Juli 2021

**Gemeinsame Anhörung des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst und des Innen-**  
**ausschusses am**

**15. Juli 2021**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender May, sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz, sehr geehrte  
Damen und Herren,

für die Einladung zu und Gelegenheit zur Stellungnahme in der o.g. Anhörung bedanke ich  
mich herzlich und reiche zur Vorbereitung der Anhörung die nachfolgende Stellungnahme  
ein.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Bäuerle

**Stellungnahme**  
zu dem

**Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit“ vom 10.05.2021 (LT-Drucks. 20/5722)**

**Gliederung:**

<b>I.</b>	<b>Fehlende Abstimmung des Entwurfs mit der geplanten Novelle des HHG</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Kryptische Zielsetzung des Entwurfs</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>(Fehlende) Eignung der Fusion zu Stärkung der Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltungen</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>(Fehlende) Eignung der Fusion zur Hebung von Synergien</b>	<b>7</b>
<b>V.</b>	<b>„Handwerkliche Mängel“ des Gesetzentwurfs</b>	<b>10</b>
	<b>1. Diskrepanzen zwischen einzelnen Gesetzespassagen und Widersprüche zwischen Text und Begründung</b>	<b>10</b>
	<b>a) Unerklärliche Bildung von Zentren</b>	<b>10</b>
	<b>b) Unerklärliche Anzahl von Vizepräsident/inn/en</b>	<b>10</b>
	<b>c) Verwirrende Aufgabenbeschreibungen</b>	<b>11</b>
	<b>2. Unbestimmte gesetzliche Vorgaben</b>	<b>12</b>
	<b>3. Undurchführbarkeit der Bestellung der Hochschulleitung</b>	<b>13</b>
	<b>4. Vorgriff auf die gesetzgeberische Entscheidung</b>	<b>13</b>
	<b>5. Unvollständigkeit des Gesetzentwurfs</b>	<b>14</b>
	<b>6. Fehlen des den Gesetzentwurf mitprägenden Artikel-VO-Entwurfs</b>	<b>14</b>
<b>VI.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte</b>	
	<b>1. Ausschluss eines Teils der Studierenden von der dienststellenbezogenen Personalvertretung</b>	<b>16</b>

<b>2.</b>	<b>Versetzung der Bediensteten kraft Gesetzes</b>	<b>16</b>
<b>3.</b>	<b>Konfusion von Polizei- und Hochschulrecht; Vermischung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung</b>	<b>16</b>
<b>4.</b>	<b>Unterschreitung der Mindestanforderungen aus der Wissenschaftsfreiheit</b>	<b>18</b>

## **I. Fehlende Abstimmung des Entwurfs mit der geplanten Novelle des HHG**

An dem Gesetzentwurf (im Folgenden: HöMS-GesetzE) fällt zunächst auf, dass er nicht auf den von der Wissenschaftsministerin am 8. Juni 2021 vorgestellten Entwurf zur Novelle des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) abgestimmt ist.<sup>1</sup>

Durch dessen Umsetzung werden sich ab § 5 HHG sämtliche bisherige Vorschriften an einer anderen Stelle des Gesetzes finden. Die Verweisungen in § 90 a des vorliegenden Gesetzentwurfs werden daher ebenso unzutreffend, wie sämtliche Paragrafenzuordnungen des bisherigen „Zehnten Abschnitts“ des HöMS-GesetzE.

Dieser Abschnitt des HHG müsste im Gesetzgebungsverfahren zur HHG-Novelle Entwurf des Wissenschaftsministeriums auch inhaltlich komplett überarbeitet werden, da die Novelle des Wissenschaftsministeriums über 300 Änderungen am HHG vorsieht, darunter 9 gänzlich neue Vorschriften.

Die fehlende Abstimmung der beiden Entwürfe berührt grundlegende Fragen: So sehen beide die neue Personalkategorie des/der „Hochschuldozent/en/in“ vor, gestalten sie jedoch – wohl in wechselseitiger Unkenntnis – ganz verschieden aus, so dass zwei rechtlich inkompatible Kategorien unter demselben Begriff firmieren würden.

In einen kaum auflösbaren Konflikt zum/zur „Hochschuldozent/en/in HHG-Novelle gerät auch der/die im HöMS-GesetzE vorgesehene „Hochschuldozent/in auf Zeit“.

Des Weiteren formuliert die HHG-Novelle zusätzliche Anforderungen an Lehrbeauftragte, bei deren Umsetzung sich der auf über 600 Lehrbeauftragten beruhende Studienbetrieb der (bisherigen) HfPV kaum wird aufrechterhalten lassen.

Da die Änderungen der HHG-Novelle vor allem die Hochschulautonomie stärken und die Handlungsspielräume der Hochschulen erweitern sollen, wird die ohnehin schon sehr große Zahl der HHG-Regelungen, die für die HöMS nicht gelten sollen (§ 90 a HöMS-GesetzE), in der Überarbeitung weiter anwachsen.

---

<sup>1</sup> Deren Text ist abrufbar unter:

[https://wissenschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwk/210507\\_hhg\\_volltext\\_ressortabstimmung\\_kabinett\\_i\\_final.pdf](https://wissenschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwk/210507_hhg_volltext_ressortabstimmung_kabinett_i_final.pdf).

Eine Synopse ist abrufbar unter:

[https://wissenschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwk/210507\\_hhg-novelle\\_neue\\_synopse\\_nach\\_ressortabstimmung\\_rechtsfoerml.\\_pruefg.pdf](https://wissenschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwk/210507_hhg-novelle_neue_synopse_nach_ressortabstimmung_rechtsfoerml._pruefg.pdf).

Das dem HöMS-Gesetz zugrundeliegenden Konzept steht zudem schon jetzt im Gegensatz zu dem das HHG prägenden Grundgedanken der Hochschulautonomie: Mit der HöMS würde eine von mannigfaltigen staatlichen Entscheidungs- und Aufsichtsbefugnissen durchzogene, behördlich geprägte Einrichtung entstehen, die allenfalls dem Namen nach als autonome Hochschule angesehen werden kann. Diese wird nach der Novelle umso mehr einen Fremdkörper im HHG darstellen.

## II. Kryptische Zielsetzung des Entwurfs

Der Gesetzesentwurf zeichnet sich des Weiteren dadurch aus, dass er statt der Benennung eines gesetzgeberischen Ziels auf Passagen aus zwei Koalitionsvereinbarungen verweist (S. 1 des Entwurfs).<sup>2</sup>

Diese lassen sich jedoch inhaltlich kaum in Deckung bringen: Während sich die erste unter der Überschrift „*Moderne Hochschulen – Innovative Forschung*“ findet, also wohl auf die Aussagen des Wissenschaftsrats zu den Verwaltungsfachhochschulen<sup>3</sup> zielt, steht die zweite unter der Überschrift „*Das Land als Partner der Kommunen*“. Das genannte Ziel „eine gemeinsame Fachkräfteausbildung für die Verwaltung in einer Verwaltungsfachhochschule (zu) schaffen“, scheint hier also vor allem auf die Ausbildung der Fachkräfte der Kommunen gerichtet zu sein.

Dies ergibt insofern Sinn, als eine gemeinsame Fachkräfteausbildung des gehobenen Dienstes der Landesbediensteten an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung (HfPV) ja bereits seit langem verwirklicht ist. Bei den Kommunen existiert jedoch mit dem Hessischen Verwaltungsschulverband (VSV) ein eigener großer Bildungsträger für alle Beschäftigten, die nicht den gehobenen Dienst als Beamt/e/in anstreben. Insofern überrascht es, dass der VSV nach dem HöMS-Gesetz zwar - wie bisher - einen Sitz im Kuratorium hat, als Aus- und Fortbildungseinrichtung im Gesetzesentwurf jedoch keine Erwähnung findet. Erst mit seiner Einbeziehung könnte ja das Ziel der Koalition erreicht werden.

---

<sup>2</sup> Diese lauten

„Darüber hinaus wollen wir die Einbindung der Verwaltungsfachhochschulen des Landes in das Wissenschaftssystem stärken.“ (2014)

„Wir wollen im Dialog mit den Betroffenen und unter Beachtung der Wissenschaftsfreiheit eine gemeinsame Fachkräfteausbildung für die Verwaltung in einer Verwaltungsfachhochschule schaffen, in der auch HfPV, HPA und die Zentrale Fortbildung aufgehen.“ (2019).

<sup>3</sup> WR-Drucks. 2541/96.

Auch zeitlich ist die Bezugnahme auf die Koalitionsvereinbarung von 2019 im HÖMS-GesetzE nicht plausibel: Die vorgesehene Zusammenführung der HfPV mit der Hessischen Polizeiakademie (HPA) war bereits lange vorher - im Mail 2015 - vom Landespolizeipräsidium initiiert und seither vorangetrieben worden.<sup>4</sup>

Der Landtag hatte demgegenüber im September 2015 die Verlängerung des Verwaltungsfachhochschulgesetzes – also eine Beibehaltung des status quo – beschlossen.<sup>5</sup>

Dem Gesetzentwurf lässt sich vor diesem Hintergrund kein konkretes rechtspolitisches Ziel entnehmen, das über die Tatsache der angestrebten Fusion der Einrichtungen hinausgeht.

Die Feststellung, es entstehe eine „Hochschule aus einem `Guss`“, mit der das Wissenschaftssystem gestärkt und die Verzahnung von Wissenschaft und Praxis als Alleinstellungsmerkmal geschaffen werde (S. 19 HÖMS-GesetzE), steht vielmehr in deutlichem Gegensatz zu der vorgesehenen Konstruktion:

Aus einem „Guss“ wird die neue Einrichtung schon deshalb nicht bestehen, weil sie gleichzeitig Polizeibehörde und Hochschule sein soll. Eine solche Konstruktion<sup>6</sup> verlangt intern eine strikte organisatorische und inhaltliche Trennung der beiden Bereiche. Dies gilt insbesondere für die Teile der HPA, die keinerlei Bezug zu Fort- und Weiterbildung aufweisen.<sup>7</sup> Damit führt der Gesetzentwurf zum Gegenteil dessen, was die Entwurfsbegründung vorgibt.

Die Verzahnung von Wissenschaft und Praxis ist zudem schon bisher das Merkmal aller Fachhochschulen, insbesondere der rund 40 deutschen Verwaltungsfachhochschulen.<sup>8</sup> Daher ist es schon nicht nachvollziehbar, wie diese Praxisnähe durch Integration einer Polizeibehörde in die Hochschule bei unverändertem Studium größer werden oder gar das Wissenschaftssystem Hessens gestärkt werden sollte.

---

<sup>4</sup> Das Verfahren wurde auf der Grundlage eines Vermerks des Referats 4 des Landespolizei-präsidiums vom 18.5.2015 initiiert und war im weiteren Verlauf – über die Einrichtung der Projektgruppe unter Leitung eines Polizeivizepräsidenten, den Vorsitz in der Steuerungsgruppe bis zum Neustart des Projekts im Januar 2018 – ganz wesentlich von diesem bestimmt (vgl. im Einzelnen LT-Drucks 19/6511 sowie die Vorlage des HMDIS vom 25.09.2018 (INA-AV 19/78)).

<sup>5</sup> Siehe GVBl. S. 359 sowie LT-Drucks 19/2199 und 19/2391.

<sup>6</sup> Die auch auf erhebliche verfassungsrechtliche Einwände stößt, vgl. dazu unten.

<sup>7</sup> Diese sind nach Zahl der Beschäftigten größer als die Abteilung Fortbildung.

<sup>8</sup> An letzteren besteht bundesweit ca. ein Drittel des Studiums aus fachpraktischen Studienabschnitten.

Nachvollziehbarer – wenn auch völlig anderes gerichtet – ist immerhin eine ebenfalls auf S. 19 formulierte Zielbeschreibung: „Das Ziel der Zusammenführung von HfPV, HPA und ZFH in der neuen Hessischen Hochschule (...) ist demnach die Bündelung der Bildungseinrichtungen zur Stärkung der Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltungen (...) sowie die Nutzung von Synergien durch die Zusammenführung der in Studium, Fortbildung und Weiterbildung einsetzbaren Lehrkräfte für alle Bildungsaufgaben, der Verwaltungen und aller Organisationseinrichtungen.“

Zwar bleibt auch hier unklar, welche „Organisationseinrichtungen“ über die genannten hinaus gemeint sind. Es wird jedoch zumindest erkennbar, was sich die Verfasser/innen des Entwurfs tatsächlich von der Fusion versprechen. Eine Stärkung der Nachwuchsgewinnung und die Nutzung von Synergien wird nach indessen mit dem vorliegenden Konzept nicht erreichbar sein.

### **III. (Fehlende) Eignung der Fusion zu Stärkung der Nachwuchsgewinnung für Polizei und Verwaltungen**

Das Ziel einer Stärkung der Nachwuchsgewinnung könnte durch den Gesetzentwurf von vorneherein allenfalls hinsichtlich der Polizeibehörden erreicht werden: Für die Nachwuchsgewinnung aller anderen Verwaltungszweige (Kommunen, Ministerien, Mittelbehörden, sonstige Hochschulen sowie Körperschaften und Anstalten) wird die neue Einrichtung nach dem Gesetzentwurf ja ebenso wenig zuständig sein, wie die (bisherige) HfPV. Die anderen „Organisationseinrichtungen“ müssen sich also weiterhin selbst um die Nachwuchsgewinnung bemühen.

Auch hinsichtlich der Polizeibehörden erschließt sich überdies das Stärkungspotential aus dem Gesetzentwurf nicht: Die Abteilung Nachwuchsgewinnung der HPA wird zwar in die neue Einrichtung eingegliedert, erhält damit jedoch lediglich einen anderen Namen. Im Übrigen bleibt sie als Teil der Polizeibehörden unverändert. Es ist nicht erkennbar, wie damit die Nachwuchsgewinnung gestärkt werden sollte.<sup>9</sup>

### **IV. (Fehlende) Eignung der Fusion zur Hebung von Synergien**

Auch die Synergieeffekte, die sich der Gesetzentwurf durch den wechselseitigen Austausch von Lehrkräften in Studium, Fortbildung und Weiterbildung erhofft, werden vor dem Hintergrund der tatsächlichen Situation nicht eintreten. Diese würde ja freie Kapazitäten des jeweiligen Lehrpersonals voraussetzen.

---

<sup>9</sup> Schon bisher beteiligt sich die HfPV zudem an der Nachwuchswerbung, etwa durch ihre regelmäßige Präsenz bei Hessentagen.

Die Kapazitäten der hauptamtlichen Fachhochschullehrer der HfPV reichen jedoch derzeit wegen der hohen Studierendenzahlen schon in den Bachelor- und Masterstudiengängen nicht ansatzweise aus, den Lehrbedarf abzudecken:

So konnten im Wintersemester 2018/19 in den fachtheoretischen Studienabschnitten der Bachelor-Studiengänge lediglich 54 % der Pflichtlehrveranstaltungen von den ca. 140 hauptamtlichen Fachhochschullehrern gehalten werden.<sup>10</sup>

Die verbleibenden 46 % des Lehrdeputats wurden von insgesamt 610 externen Lehrbeauftragten im Rahmen von 1.415 Lehraufträgen erbracht.<sup>11</sup>

Zwar hat sich die Zahl der hauptamtlichen Lehrkräfte durch Abordnungen v.a. aus dem Hessischen Innenministerium (HMDIS) in die Lehre an der HfPV mittlerweile etwas erhöht. Gleichzeitig ist jedoch die Zahl der Studierenden weiter gestiegen, so dass mit einer Entspannung der Situation auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist.<sup>12</sup>

Ein Einsatz der hauptamtlichen Fachhochschullehrer in Fort- und Weiterbildung wäre daher nur um den Preis einer weiteren Schwächung der Lehre in den Bachelor- und Masterstudiengängen an der HfPV zu erreichen. Dies dürfte wohl kaum in Sinne des Gesetzentwurfs sein.

Umgekehrt sind auch an die HPA die ca. 120 Fachlehrer/innen der Abteilung Fortbildung mit jährlich ca. 1.200 Fortbildungsveranstaltungen für Polizeivollzugsbeamte/innen<sup>13</sup> ausgelastet. Diese Fachlehrer/innen rekrutieren sich zudem ganz überwiegend aus dem gehobenen Polizeivollzugsdienst und sind daher für die meisten fachtheoretischen Fächer des Studiums an beiden Fachbereiche der HfPV nicht ausreichend qualifiziert; auch insoweit scheidet ein breiterer wechselseitiger Einsatz in der Lehre des Hochschulbereichs daher aus.

Die Zentrale Fortbildung schließlich verfügt überhaupt nicht über eigenes Lehrpersonal. Ihre wenigen Mitarbeiter/innen organisieren lediglich Fortbildungsangebote für

---

<sup>10</sup> Am Fachbereich Polizei: 41 %, am Fachbereich Verwaltung 57 %, vgl. LT-Drucks 20/692, S. 2 (Antwort des HMDIS auf eine kleine Landtagsanfrage).

<sup>11</sup> LT-Drucks 20/692, S. 1; darüber hinaus hatten die 140 hauptamtlichen Fachhochschullehrer zu diesem Zeitpunkt 44.302 „Überdeputatsstunden“ angesammelt und waren und sind zusätzlich mit der Gewinnung, Koordination und Betreuung der zahlreichen Lehrbeauftragten stark belastet, da für diese Aufgabe an der HfPV keine anderweitigen Ressourcen zur Verfügung stehen.

<sup>12</sup> Zudem entsteht mit den Abordnungen eine zusätzliche Belastung für die Fachhochschullehrer, weil die abgeordneten Personen aus nicht-hochschulischen Bereichen stammen und daher nicht selten selbst Unterstützung benötigen.

<sup>13</sup> Stand 2015, vgl. LT-Drucks 19/1636, S. 1, 3 (Antwort des HMDIS auf eine kleine Landtagsanfrage).



Landesbedienstete an Tagungsstätten im ganzen Land, die zu einem Teil mit volkshochschulischen Angeboten vergleichbar sind. Dazu beauftragt sie den Hessischen Verwaltungsschulverband, private Fortbildungsanbieter und Trainer/innen, Freiberufler/innen sowie Personen aus dem Landesdienst. Auch hier steht daher ein wechselseitiger Einsatz nicht in Rede. Der beauftragte Personenkreis könnte allenfalls – wie schon bisher – Lehraufträge an der Hochschule übernehmen.

Auch im Verwaltungsbereich der drei Einrichtungen werden sich schließlich keine Synergieeffekte ergeben, da sich die administrativen Aufgaben der drei Bereiche zu stark unterscheiden und deshalb jeweils vollständig erhalten werden müssen. Zudem müssen die Verwaltungen in zentralen Bereichen rechtlich getrennt bleiben: So unterliegt die Verwaltung des Hochschulbereichs der Datenschutzgrundverordnung und – soweit betroffen – deren Sonderregeln für die Wissenschaft; demgegenüber findet für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben der auf der JI-RL 2016/680 beruhende Abschnitt des HDSIG Anwendung. Eine Vermischung beider Bereiche scheidet daher aus.

Hinsichtlich der Studierenden sind zudem die sich aus dem Anwärterstatus ergebenden beamtenrechtlichen Fragen strikt zu trennen von solchen des Studiums und des Prüfungsrechts. Die bisherige Aufteilung dieser Bereiche auf die HPA als Polizei- und Anstellungsbehörde einerseits, und die HfPV als Hochschule andererseits, war daher die einzig sinnvolle Lösung.

An die Stelle von Synergieeffekten werden somit nach der Fusion der Verwaltungen vor allem Reibungsflächen, Abstimmungsprobleme und rechtliche Unwägbarkeiten treten. Solche rechtlichen und tatsächlichen Abgrenzungsnotwendigkeiten konnten bisher durch klare Zuständigkeiten vermieden werden.

Selbst wenn es für Synergien durch die Fusion ein Potential gäbe, würde dessen Hebung schon daran weitgehend scheitern, dass sich die HPA als polizeibehördlicher Teil der neuen Einrichtung nur in Wiesbaden in räumlicher Nähe zur HfPV befindet, nicht aber an den anderen drei Studienorten der Hochschule, die deren größten Teil ausmachen.

## **V. „Handwerkliche Mängel“ des Gesetzentwurfs**

In formaler Hinsicht zeichnet sich HöSM-GesetzE durch etliche sprachliche und logische Inkonsistenzen aus, von denen hier nur einige beispielhaft aufgeführt werden können:

### **1. Diskrepanzen zwischen einzelnen Gesetzespassagen und Widersprüche zwischen Text und Begründung**

Zunächst finden sich in der Begründung des Gesetzentwurfs und dem Entwurf des Gesetzestextes etliche Stellen, die nicht in Übereinstimmung zu bringen sind.

#### **a) Unerklärliche Bildung von Zentren**

So ist in § 90 f des Entwurfs die Rede davon, dass eine Statusgruppe von den Mitarbeiter/inne/n der „Zentren für Fort- und Weiterbildung, für polizeipsychologische Dienste und Services sowie für Nachwuchsmanagement und die Einstellung der Polizeianwärterinnen und –anwärter gebildet wird.“

Die Bildung dieser Zentren oder ein Verfahren hierzu<sup>14</sup> sieht der Entwurf jedoch nicht vor. Gleichwohl werden die Zentren auch in der Begründung des Entwurfs immer wieder in Bezug genommen (S. 19, 20, 24, 25), ohne dass ihre „Herkunft“ ersichtlich würde.

#### **b) Unerklärliche Anzahl von Vizepräsident/inn/en**

Keine Grundlage im Gesetzestext hat auch die Aussage in der Entwurfsbegründung dass dem Präsidium „vier Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten“ angehören (S. 27 (zu § 90 j Abs. 1)).

Nimmt man den Gesetzentwurf ernst, ist vielmehr sowohl die Festlegung der Zahl der Vizepräsident/inn/en als auch die Gründung von Zentren eine Aufgabe der neuen Einrichtung im Rahmen der in § 47 HHG gewährleisteten und verfassungsrechtlichen gebotenen Organisationshoheit.<sup>15</sup> Diese soll nach dem Gesetzentwurf mangels Ausschluss in § 90 a HöMS-GesetzE ja auch für die neue Einrichtung gelten.

In der Sache wäre das Präsidium der HöMS mit vier Vizepräsident/inn/en zudem geradezu grotesk überdimensioniert. Eine Hochschule mit zwei Fachbereichen, ca. 5.000 Studierenden und etwa 500 Mitarbeiter/inne/n hätte eine/n Vizepräsidenten/in

<sup>14</sup> Etwa nach dem Vorbild von § 48 oder § 51 Nr. 1 HHG.

<sup>15</sup> Vgl. Alberding in BeckOK HochschulR Hessen (Stand 1.4.2021), § 37, Rn. 16 und § 48, Rn. 4.

mehr als etwa die Universität Gießen mit 11 Fachbereichen, ca. 30.000 Studierenden und rund 5.800 Mitarbeiter/inne/n. Dass das Präsidium der HöMS eher einer Behörden- als einer Hochschulleitung nachempfunden ist, zeigt sich auch daran, dass die Mitglieder in die Besoldungsgruppen A und B eingruppiert werden sollen, statt in die in Hessen eigens für Hochschulleitungen geschaffene Besoldungsgruppe W L.

### c) Verwirrende Aufgabenbeschreibungen

An anderen Stellen setzt sich die Entwurfsbegründung in offene Widersprüche zu dem Gesetzestext. So sieht § 90 c Abs. 2 HöMS-GesetzE vor, dass die HöMS „als Auftragsangelegenheit *ausschließlich* die Zentrale Fortbildung der Beschäftigten (...)“ wahrnimmt.<sup>16</sup>

In S. 21 (Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 4 Abs. 4 HHG)) der Begründung heißt es sodann, dass die HöMS als Polizeibehörde vollständig in die Behördenstruktur eingegliedert sei und „insofern staatliche Auftragsangelegenheiten wahrnimmt“.<sup>17</sup>

Nimmt man den vorherigen Abschnitt hinzu, wird diese Stelle auch in sich widersprüchlich: Dort heißt es nämlich (ebenfalls S. 21): „Die Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit ist sowohl staatliche Hochschule als auch Polizeibehörde. Sie nimmt Aufgaben nach § 95 Abs. 2 HSOG-neu wahr. Hierbei handelt es sich um eine ‚echte‘ gesetzliche Organleihe, ähnlich wie bei den Landräten, die ebenfalls eine Doppelstellung (als Organ des Landkreises und als Landesbehörde) innehaben.“

Diese Feststellung verkennt, dass es sich bei „Auftragsangelegenheiten“ und „Organleihe“ um *Alternativen* handelt, die rechtlich strikt getrennt werden müssen. Eine Aufgabe kann nicht – wie die Passage suggeriert – gleichzeitig eine Auftragsangelegenheit und eine in Organleihe wahrgenommene Aufgabe sein.<sup>18</sup>

Unklar ist den Verfasser/inne/n des Entwurfs offensichtlich auch, dass „Auftragsangelegenheiten“ und „staatliche Aufgaben“ der Hochschulen nach dem Konzept des HHG das gleiche sind und als solche den Selbstverwaltungsaufgaben gegenübergestellt werden.

Wenn also die Begründung auf S. 22 (Zu § 90 a (§ 14 HHG)) ausführt, der HSM „obliegt *als staatliche Aufgabe* die Ausbildung der Beamtinnen und Beamten und Tarifbeschäftigten für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst und den gehobe-

---

<sup>16</sup> Hervorh. d. Verf.

<sup>17</sup> U.a. das sog. Nachwuchsmanagement.

<sup>18</sup> Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Konstruktion noch unten.

nen Polizeivollzugsdienst“ schafft sie damit – entgegen der Ausschließlichkeitsregelung § 90 c Abs. 2 HÖMS-GesetzE – gleich noch eine dritte Kategorie der Auftragsangelegenheiten.<sup>19</sup>

Da die HöSM keine weiteren Aufgaben haben wird, sind somit nach der ratio der Begründung *alle* ihre Aufgaben staatliche Auftragsangelegenheiten.<sup>20</sup> Für Selbstverwaltungsangelegenheiten ist kein Raum, womit zugleich die Schaffung der – wenn auch in den Kompetenzen beschränkten – Selbstverwaltungsorgane der HSM durch den Entwurf sinnlos wird.

Dieser Befund steht wiederum in offenem Widerspruch zu den Aussagen zur Rechtsnatur der HÖMS auf S. 19 der Begründung: „Die Rechtsnatur ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Hochschulautonomie und akademischer Selbstverwaltung“, die nur insoweit eingeschränkt werden müsse, als sie sich auf die übertragenen staatlichen Aufgaben beziehe.

## 2. Unbestimmte gesetzliche Vorgaben

An weiteren Stellen lassen die Vorgaben des Gesetzentwurfs in keiner Weise erkennen, was gelten soll.<sup>21</sup> So hat der Senat nach § 90 m Abs. 2 HHG die Pflicht, für Berufungsverfahren durch genehmigungsbedürftige Satzung von § 63 HHG abweichende Regelungen zu treffen.

In welche Richtung diese gehen sollen, erhellt nur in Umrissen aus der Versagungsvorschrift des Abs. 3: Die Genehmigung ist „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.“ Diese offene Formulierung eröffnet dem Ministerium einen praktisch unbeschränkten Spielraum.

Gänzlich unbestimmt ist auch die Vorgabe des § 90 n, wonach der Senat abweichende Regelungen hinsichtlich der Vorgaben von §§ 76 bis 80 HHG treffen kann. In der Begründung dieser Regelung (S. 31 des Entwurfs) haben die Verfasser/inn/en zunächst verkannt haben, dass das HRG keine Vorgaben für verfasste Studierendenschaften (mehr) enthält, so dass die Bezugnahme auf § 73 Abs. 2 GG hier fehlt. Auch sind dem Ministerium - und nun auch dem Kuratorium - wieder gesetzlich

---

<sup>19</sup> Hervorheb. d. Verf.

<sup>20</sup> Respektive der unzutreffend gleichgesetzten „Organleiheangelegenheiten“.

<sup>21</sup> Da diese in einen für Art. 5 und 12 GG höchst relevanten Bereich fallen, bestehen auch hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken, vgl. noch unten.

unbeschränkte Spielräume hinsichtlich der Genehmigung einer entsprechenden Satzung eingeräumt.

Nicht erkennbar ist aus dem Gesetzentwurf schließlich, dass die Hochschule zukünftig zugleich Einstellungsbehörde der Studierenden des Fachbereich Polizei werden soll. Der geplante § 101 a Abs. 4 HPVG-E (S. 16) des Entwurfs suggeriert vielmehr weiterhin, dass es eine (andere) Einstellungsbehörde gibt. Dass dem nicht so sein soll, lässt sich auch nicht etwa § 101 a Abs. 5 HPVG-E entnehmen, der als zusätzliche Regelung formuliert ist. Von der Hochschule als Einstellungsbehörde erfährt man expressis verbis erst in der Begründung auf S. 38 (Zu Art. 5 Nr. 1 (§ 9)).

### **3. Undurchführbarkeit der Bestellung der Hochschulleitung**

Nach der Überleitungsvorschrift des § 90 p Abs. 1 HöMS-GesetzE wird die Fusion der drei Einrichtungen zum 01.01.2022 vollzogen. Erst ab diesem Zeitpunkt entsteht also die neue Körperschaft des öffentlichen Rechts, an die die Bediensteten der bisherigen Einrichtungen nach § 90 p Abs. 3 gesetzlich versetzt sind.

Nach § 90 p Abs. 6 HöMS-GesetzE bestellt das HMDIS zu dem gleichen Zeitpunkt aufgrund einer Vorschlagsliste des Senats und des Kuratoriums den/die Präsident/en/in.

Für die Erstellung dieser Vorschlagsliste steht indessen allenfalls eine juristische Sekunde zur Verfügung, da die Mitglieder des Kuratoriums nach § 90 p Abs. 6 HöMS-GesetzE ebenfalls erst zum 1.1.2022 benannt werden und dem bisherigen Senat der HfPV diese Aufgabe nach § 90 p Abs. 4 S. 2 erst zu diesem Zeitpunkt zugewiesen wird.

Die nach § 39 Abs. 2 S. 1 erforderliche öffentliche Ausschreibung der Stelle (vgl. auch S. 27 HöMS-GesetzE (zu § 90 i Abs. 2) müsste zudem zu einem Zeitpunkt erfolgen müssen, zu dem die neue Einrichtung noch nicht existiert.

### **4. Vorgriff auf die gesetzgeberische Entscheidung**

Faktischer Hintergrund dieser inkonsistenten Regelung dürfte es sein, dass der erste ministerielle Entwurf des HöMS-Gesetzes noch vorsah, dass der/die Präsident/in der neuen Einrichtung ohne Beteiligung von Hochschulgremien und Kuratorium vom HMDIS ernannt wird. Auf dieser Grundlage wäre eine Bestellung zum 1.1.2022 möglich gewesen.

Das HMDIS hatte der so geplanten gesetzlichen Regelung durch die Ernennung des derzeitigen kommissarischen Rektors<sup>22</sup> schon vorgegriffen.<sup>23</sup>

Bereits zuvor hatten das Landespolizeipräsidium und die Abteilung Z 8 des HMDIS durch Erlass vom 2.1.2020<sup>24</sup> zudem angeordnet, die Fusion nunmehr vorzubereiten und umzusetzen.

Dass auch damit der gesetzgeberischen Entscheidung vorgegriffen und zudem die im VerwFHG vorgesehenen Regelungen über die Aufgaben der HfPV und die Hochschulaufsicht umgangen wurden, blieb im Ministerium offensichtlich ebenfalls unbeachtet.

## 5. Unvollständigkeit des HöMS-GesetzE

Dass der HöMS-GesetzE „mit heißer Nadel gestrickt“ wurde, zeigt sich auch daran, dass die Verfasser/inn/en bei weitem nicht alle Vorschriften im hessischen Gesetzes- und Ordnungsrecht, aufgefunden haben, die geändert werden müssen, um den Betrieb der neuen Einrichtung unter Ausschluss rechtlicher Verwerfungen und Risiken ab 01.01.2022 zu gewährleisten.<sup>25</sup> Dies gilt umso mehr, als der Übergang während des laufenden Semesterbetriebs der beiden Fachbereiche der HfPV vollzogen werden soll.

Selbst in den Normen die nach dem Entwurf geändert werden sollen, wurden änderungsbedürftige Vorschriften übersehen.<sup>26</sup>

## 6. Fehlen des den Gesetzentwurf mitprägenden Artikel-VO-Entwurfs

Einige der vorgenannten Inkonsistenzen erklären sich aus dem Zusammenhang HöMS-GesetzE mit dem vom HMDIS zeitgleich geschaffenen Entwurf einer sog. Artikel-Verordnung, deren Erlass nach Inkrafttreten des Gesetzes auf § 90 o HSM-GesetzE gestützt werden soll.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Vgl. die Pressemeldung des HMDIS vom 19.11.2020, abzurufen unter: <https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/dr-walter-seubert-zum-kommissarischen-ректор-ernannt>.

<sup>23</sup> Dies obwohl der ausgewählte Polizeivizepräsident nach den Regelungen des VerwFHG nicht hätte Rektor werden können, da er nicht Fachhochschullehrer der HfPV war. Vgl. aus der Presse hierzu etwa Frankfurter Rundschau vom 24.11.2020, abzurufen unter: <https://www.fr.de/rhein-main/landespolitik/hessen-peter-beuths-heikle-personalie-90110822.html>.

<sup>24</sup> Erlass an die HfPV, die HPA und die ZF vom 02.01.2020 – Az. Z 8-44a02.01-02-19/001. Durch einen weiteren Erlass waren am 25.09.2019 – AZ. Z 8-44a02.01-02-19/002 - Vorgaben für die Zuordnung der Abteilung HPA gemacht worden.

<sup>25</sup> So sind die Zuständigkeiten für die Unfallfürsorge der Bediensteten der neuen Einrichtung ab 01.01.2022 nach dem derzeitigen Stand – auch dem der sog. Artikel-VO (vgl. unten 5.) - ungeklärt.

<sup>26</sup> So wurden nur vier der sechs änderungsbedürftigen Vorschriften im HBG aufgefunden.

<sup>27</sup> Und insoweit ebenfalls der gesetzgeberischen Entscheidung vorgegriffen hat (vgl. oben 4.)

Dieser Entwurf beinhaltet in

- Art. 1 eine „Verordnung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit“,
- in Art. 2 eine „Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen Personals an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (Lehrverpflichtungsverordnung-HöMS)“ sowie
- in Art. 3 die „Verordnung über die Gewährung von Leistungsbezügen sowie Forschungs- und Lehrzulagen im Bereich der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMSLeistBVO)“.

In der in Art. 1 vorgesehenen VO findet sich in § 2 die Gründung der in § 90 f HöMS-GesetzE genannten Zentren, die in der Gesetzesbegründung erwähnt werden (oben 1.a)). Die Festlegung der Zahl der Vizepräsident/inn/en erfolgt zwar nicht in der VO, ergibt sich aber aus einem vom HMDIS bereits erstellten Organigramm der HöMS, das die Strukturen genau festlegt und der durch Erlass angeordneten Umsetzung der Fusion zugrunde gelegt werden sollte (vgl. oben 4.).

Dass sich dem Landtag dieser Zusammenhang nicht erschließen kann, ist den Verfasser/inne/n der Begründung des HöMS-GesetzE wohl entgangen.

Würde der Landtag § 90 f des Entwurfs in der vorliegenden Form verabschieden, würde er – inzident – die Binnenstrukturen für den größten Teil<sup>28</sup> der neuen Einrichtung gesetzlich festlegen.

Damit würde er sich – wie der Entwurf der geplanten Rechtsverordnung selbst – in Widerspruch zu der in § 47 HHG gewährleisteten Organisationshoheit der Hochschulen setzen. Die Organisationshoheit soll mangels Ausschluss in § 90 a HöMS-GesetzE auch für die der neuen Einrichtung gelten, so dass die geplante Rechtsverordnung an ihr zu messen sein wird.

---

<sup>28</sup> Nach der Zahl der Bediensteten.

## V. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte

Auch in verfassungsrechtlicher Perspektive sind zahlreiche Gesichtspunkte gegen den vorliegenden Gesetzentwurf zu erinnern, die hier nur kurz dargestellt werden sollen:

### 1. Ausschluss eines Teils der Studierenden von der dienststellenbezogenen Personalvertretung

Durch die Fusion der vormaligen Stammdienststelle der Studierenden des Fachbereichs Polizei (§ 101 a HPVG-E) wird einem Teil der Studierenden der Hochschule in der Eigenschaft als Beamtenanwärter/innen eine dienststellenbezogene Personalvertretung genommen. Abgesehen von der Ungleichbehandlung mit den Studierenden des anderen Fachbereichs, dürfte diese – „ohne Not“ getroffene – Entscheidung kaum mit Art. 137 Abs. 1 HV vereinbar sein.<sup>29</sup>

### 2. Versetzung der Bediensteten kraft Gesetzes

Nach § 90 p Abs. 3 sind die Beschäftigten der HfPV und der HPA ab dem 1.1.2021 an die HöMS versetzt. Diese Versetzungsregelung steht zunächst im Widerspruch zu § 27 HBG, der einen solchen gesetzlichen Übergang kraft Verweisung auf das BeamStG nur in Fällen der Umbildung von Körperschaften mit Dienstherrenfähigkeit vorsieht. Unter diese Gruppe fallen weder die HPA noch die HfPV. Auch die neue Einrichtung wird keine Dienstherrenfähigkeit innehaben, ebenso wenig wie die anderen Hochschulen im Geltungsbereich des HHG.<sup>30</sup>

Die gleichwohl vorgesehene Versetzung kraft Gesetzes ist kaum mit den verfassungsrechtlich verankerten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums vereinbar (Art. 33 Abs. 5 GG). Da sie den Betroffenen zudem die Geltendmachung von Rechtsschutz gegen die Versetzung abschneidet, dürfte sie auch mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG unvereinbar sein.

### 3. Konfusion von Polizei- und Hochschulrecht; Vermischung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung

In der geplanten Einrichtung werden darüber hinaus getrennte Rechtsgebiete und unvereinbare Grundsätze der Verwaltungsorganisation in einer Weise vermengt, die einer Überprüfung anhand rechtsstaatlicher Grundsätze kaum standhalten dürfte:

<sup>29</sup> Art. 137 Abs. 1 der Hessischen Verfassung lautet:

„Angestellte, Arbeiter und Beamte in allen Betrieben und Behörden erhalten unter Mitwirkung der Gewerkschaften gemeinsame Betriebsvertretungen, die in allgemeiner, gleicher, freier, geheimer und unmittelbarer Wahl von den Arbeitnehmern zu wählen sind.“

<sup>30</sup> Mit Ausnahme der Universität Frankfurt als Stiftungshochschule.



So wird mit der HöMS zwar eine Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet (= *mittelbare Staatsverwaltung*), deren größerer Teil soll jedoch gänzlich in den Behördenaufbau der Polizei (= *unmittelbare Staatsverwaltung*) eingegliedert sein. Abgesehen von der Merkwürdigkeit, dass damit die an die Beamte einer Hochschule mit Körperschaftsstatus zugleich Polizeibeamte werden, ist dieses Mischkonstrukt staatsorganisationsrechtlich unhaltbar: Polizeibehörden müssen aus Gründen der Ministerverantwortlichkeit und der parlamentarischen Kontrolle des Gesetzesvollzugs<sup>31</sup> stets in unmittelbarer Staatsverwaltung geführt werden.

Schon deshalb scheidet auch das von den Verfasser/inne/n des Entwurfs gewählte Konstrukt einer Organleihe aus. Es fehlt bereits an deren wichtigster Voraussetzung: *Dem Fehlen einer eigenen Behörde*. Das Land Hessen hat mit der HPA eine eigene Polizeibehörde für die Aufgaben, die nun an der Hochschule erledigt werden sollen. Diese Behörde in die neue Einrichtung zu „verschieben“, um sie sich sodann sofort wieder auszuleihen dürfte nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Unzulässigkeit öffentlich-rechtlichen Formenmissbrauchs<sup>32</sup> kaum haltbar sein.<sup>33</sup>

Selbst wenn man dies anders sehen wollte, müsste eine Organleihe die *Ausnahme* bleiben; es gilt der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung, der gerade mit Blick auf polizeiliche Aufgaben nur bei Vorliegen besonderer sachlicher Gründe durchbrochen werden darf.<sup>34</sup> An solchen fehlt es hier.

Des Weiteren schafft der Gesetzentwurf mit den „polizeilichen Aufgaben“ im Sinne des § 4 Abs. 5 S. 5 HHG-E und der §§ 95 Abs. 2, 96 Abs. 1 S. 3 HSOG-E eine Aufgabenkategorie, die nicht vereinbar ist mit abschließender Definition der polizeilichen Aufgaben der §§ 1, 2 HSOG. Die auf die polizeilichen Befugnisse bezogenen polizeilichen Aufgaben im Rechtssinne sind durch ihre Außenwirksamkeit gegenüber Bürger/inne/n festgelegt und begrenzt. Zu diesen lässt sich aus dem Katalog des § 95 Abs. 2 HSOG-E allenfalls die „Unterstützung der Polizeibehörden“ rechnen. Die übrigen stellen keine polizeilichen Aufgaben im Rechtssinne dar und müssten daher auch nicht an eine Polizeibehörde i.S.d. HSOG übertragen werden.

---

<sup>31</sup> Vgl. ausführlich und mit zahlreichen Nachweisen auch aus der Rspr. des BVerfG *Trute*, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, § 6, S. 341 (Rn. 4 ff.); *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 219 ff.

<sup>32</sup> Dazu grundlegend Goerlich, „Formenmißbrauch“ und Kompetenzverständnis, 1986

<sup>33</sup> Anderenfalls könnte das Land auch die Obere Bauaufsicht vom Regierungspräsidium in den Fachbereich Bauwesen einer Hochschule verschieben, um sie sich dann wieder „auszuleihen“.

<sup>34</sup> Vgl. nur Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 93. EL 2020, Art. 87, Rn. 59 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rspr. d. BVerfG.

Umgekehrt lässt sich alleine die „polizeiliche Aus- und Fortbildung“ halbwegs tragfähig in einen Zusammenhang mit den Aufgaben einer Hochschule bringen. Hochschulen dienen entsprechend ihrer Aufgabenstellung mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 GG alleine der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung im freiheitlich-demokratischen sozialen Rechtsstaat.<sup>35</sup> Insoweit ist es nicht zuletzt Ausdruck der Wissenschaftsfreiheit, dass Hochschulen nach § 2 Abs. 9 S. 1 HRG andere Aufgaben nur übertragen werden dürfen, wenn sie mit den genannten Aufgaben der Hochschulen in Zusammenhang stehen. Danach können einer Hochschule, auch wenn an ihr angehende Polizist/inn/en studieren, jedenfalls keine polizeilichen Aufgaben im Rechtssinne übertragen werden.

Wollte man dies anders sehen, könnten den Fachbereichen Rechtswissenschaft der Universitäten ebenso gut Rechtssprechungsaufgaben übertragen werden, weil dort angehende Richter/innen studieren.

Letztlich dürfte die dem Gesetzentwurf zugrunde gelegte Konstruktion infolge der ohne erkennbare Sachgründe erfolgenden Vermischung getrennter Rechtsgebiete und unvereinbarer Grundsätze der Verwaltungsorganisation auch mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung unvereinbar sein; dieser verlangt jedenfalls ein Mindestmaß an Folgerichtigkeit und innerer Konsistenz von Gesetzgebungsakten,<sup>36</sup> das durch den vorliegenden Entwurf nicht gewahrt sein dürfte.

#### **4. Unterschreitung der Mindestanforderungen aus der Wissenschaftsfreiheit**

Die Konstruktion steht zudem in klarem Widerspruch zu den aus Art. 5 Abs. 3 GG (Wissenschaftsfreiheit) abzuleitenden Vorgaben für die Organisation von Hochschulen:

Nach der Rechtsprechung können sich die hauptamtlichen Lehrkräfte der (bisherigen) HfPV auf das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG berufen.<sup>37</sup> Dies gilt auch für die Fachhochschullehrer/innen, die nicht Professor/inn/en sind.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Vgl. auch § 2 Abs. 1 HRG.

<sup>36</sup> Vgl. dazu nur Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz 60. EL Juli 2020 mit Nachweisen aus der Rspr. d. BVerfG.

<sup>37</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 01.08.2019, Az. 1 B 902/18, BeckRS 2019, 18994 (insbes. Rn. 14); VG Wiesbaden, Beschl. v. 27.2.2009, Az. 8 L 1162/08.Wi (n. v.); vgl. auch VG Düsseldorf, Beschl. v. 22.9.2008, Az. 13 L 529/08 juris; BVerfG, NVwZ 2010, 1285 ff.; inzident bereits BVerfG, NVwZ 1987, 675), sowie jüngst BVerfG Beschl. v. 5.2.2020 – 1 BvR 1586/14, BeckRS 2020, 4223 (für die Duale Hochschule Baden-Württemberg).

<sup>38</sup> VGH Kassel, Beschl. v. 01.08.2019, Az. 1 B 902/18, BeckRS 2019, 18994.

Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG enthält neben einem individuellen Freiheitsrecht eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm<sup>39</sup> Der Staat muss danach für funktionsfähige Institutionen eines freien Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung soweit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist.<sup>40</sup>

Daraus folgt nach gefestigter verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ein individuelles Recht auf organisatorische Regelungen, die es den Wissenschaftlern durch ihr Vertretung in Hochschulorganen ermöglichen, Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation einbringen zu können.

Das bedeutet nicht nur, dass die Hochschullehrer in den hochschulischen Gremien stets über eine Abstimmungs Mehrheit verfügen müssen.<sup>41</sup> Art. 5 Abs. 3 GG verlangt vielmehr auch, dass ein hinreichender Einfluss der Träger der Wissenschaftsfreiheit auf die Auswahlentscheidung zur Besetzung der Hochschulleitung gewährleistet ist.<sup>42</sup>

Diese Anforderungen werden durch den vorliegenden Entwurf insbesondere dadurch verletzt, dass

- die Hochschule unter Rechts- und *Fachaufsicht* steht. Auch wenn die Fachaufsicht sich nicht auf Forschung und Lehre beziehen soll, ermöglicht sie organisatorische und inhaltliche Vorgaben des Ministeriums, die von Relevanz für freie Forschung und Lehre sind den genannten Anforderungen widersprechen.
- die Hochschullehrer der neuen Einrichtung durch die Nichtanwendung des § 60 Abs. 4 S. 4 HHG in Zukunft frei versetzbar sein sollen, womit schon durch

---

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 35, 112 (136), 136, 338 (362), BVerfG, Beschl. v. 19.9.2019, Az. 1 BvR 1063/19, BeckRS 2019, 24577.

<sup>40</sup> Vgl. etwa BVerfGE 35, 79 (115 ff.), 55, 37 (58), 93 85 (95), 139, 148 (181) BVerfG, Beschl. v. 19.9.2019, Az. 1 BvR 1063/19, BeckRS 2019, 24577.

<sup>41</sup> Vgl. schon BVerfGE 35, 79 (131 ff.) und zuletzt BVerfGE 139, 148 (191), vgl. auch mit zahlreichen Nachweisen Maunz/Dürig/Gärditz, 91. EL April 2020, GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 226 ff.

<sup>42</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 26.10.2004, Az. BvR 927/00, BeckRS 2004, 30345435; BVerfG Beschl. v. 19.9.2019, Az. 1 BvR 1063/19, BeckRS 2019, 24577.

entsprechende Ankündigung „unbotmäßiges Verhalten“ in der Wahrnehmung von Forschung und Lehre „sanktioniert“ werden könnte,

- ein hinreichender Einfluss der Träger/innen der Wissenschaftsfreiheit auf die Auswahlentscheidung zur Besetzung der Hochschulleitung bei der/dem Kanzler/in und dem/der Vizepräsidenten/in für polizeiliche Aufgaben gar nicht besteht und der Einfluss im Übrigen durch Letztentscheidungsrechte des Ministeriums auf ein Minimum schrumpft und
- die Einflussnahme der Träger/innen der Wissenschaftsfreiheit auf das Wirken des Präsidiums durch die - zu der Fachaufsicht des Ministerium hinzutretende - Aufsicht durch das rein behördlich besetzte Kuratorium auf ein Minimum reduziert ist.

Dass alle diese Einschränkungen auch an Hochschulen für den öffentlichen Dienst keineswegs durch deren besondere Struktur und Aufgabenstellung gefordert sind, wie § 73 Abs. 2 HRG es für Abweichungen vom HRG verlangt, zeigt die deutlich stärker an den Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 GG orientierte Ausgestaltung entsprechender Hochschulen anderer Bundesländer.

Prof. Dr. Michael Bäuerle