

Michael Fehling

*Neuorganisation der Polizeihochschulen und Wissenschaftsfreiheit**

ÜBERSICHT

I. Einführung

1. *Verschiedene Modelle einer organisatorischen Zusammenführung von akademischer und nicht akademischer Polizeiaus- und -fortbildung*

2. *Organisationsreform als Hochschulverfassungsproblem*

II. *Allgemeine verfassungsrechtliche Leitlinien für die Auflösung einer Hochschule nebst Neuorganisation*

III. *Wissenschaftsadäquanz der Akademie-Konstruktion*

1. *Weiter, aber keineswegs grenzenloser Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers*

2. *Fehlende organisatorische Selbstständigkeit des Fachhochschulbereichs gegenüber der Akademie*

3. *Reichweite des Parlamentsvorbehalts*

IV. *Einzelfragen unter besonderer Berücksichtigung des Hamburger Modells*

1. *Bestimmung der Leitung*

a) *Auswahl der Leiterin oder des Leiters der Akademie der Polizei*

b) *Abwahlmöglichkeiten u.Ä.*

c) *Stellvertretung beim Dekan*

2. *Mitwirkung Externer in Gremien*

a) *Beratende Mitwirkung eines Vertreters der Polizeiakademie sowie eines Vertreters der Aufsichtsbehörde im Fachbereichsrat*

b) *Mitwirkung von Polizeivertretern bei der Entwicklung des Curriculums in einer Gemeinsamen Kommission*

3. *Ressourcenausstattung des Studien- bzw. Fachhochschulbereichs*

4. *Aushilfsverpflichtung der Professoren im außerakademischen Bereich*

5. *Entscheidungsbefugnisse des Akademieleiters bzw. Direktors über die Gewährung von Leistungszulagen*

V. *Abschließende Gesamtwürdigung*

I. Einführung

In mehreren Bundesländern ist es in den vergangenen Jahren zu einer Organisationsreform der Aus- und Fortbildung der Polizei gekommen. Man erhofft sich Synergieeffekte durch eine mehr oder minder weitreichende Verklammerung der akademischen (Fachhochschul-)

Bildung des gehobenen und der berufspraktischen Ausbildung des mittleren Polizeidienstes. Zugleich zeugt die Reform von einer gewissen Unzufriedenheit der Politik mit einem vermeintlich zu abgehobenen, polizeipraktische Fähigkeiten tendenziell zu gering schätzenden Fachhochschulstudium. Im besten Falle könnte nun die akademische Ausbildung polizeipraktisch besser unterfüttert und die berufspraktische Aus- und Fortbildung partiell akademisch befruchtet werden. Schlimmstenfalls drohte dagegen mit der Zurückdrängung akademischer Strukturen ein Verlust kritischer Reflexion zugunsten von problematischem Chorgeist.

Juristisch geht es um die Reichweite und den Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre in den neu geschaffenen hybriden Organisationsstrukturen.

1. *Verschiedene Modelle einer organisatorischen Zusammenführung von akademischer und nicht akademischer Polizeiaus- und -fortbildung*

Für eine Verknüpfung von verschiedenen Stufen und Arten der Polizeiaus- und -fortbildung finden sich unterschiedliche Modelle. Zur Illustration seien drei Bundesländer beispielhaft herausgegriffen.

Den Anfang machte *Niedersachsen* mit seinem „Gesetz über die Polizeiakademie Niedersachsen“ (PolAkG Nds.) vom 13. September 2007.¹ Die frühere Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege wurde aufgelöst und die Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst unter Überleitung der Professoren und Dozenten in eine neu geschaffene Polizeiakademie als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts integriert. Für die akademische Ausbildung (Bachelor-Studiengang sowie die Beteiligung am Master-Studiengang der Deutschen Hochschule für Polizei, § 2 Abs. 1 Nr.1 u. 3 PolAkG Nds) gibt es einige Sonderstrukturen, namentlich eine dem Fachbereichsrat nachempfundene Konferenz (§ 7 PolAkG Nds.) und eine Studierendenvertretung (§ 8 Abs. 2 PolAkG Nds). Für Professoren bedarf es eines Berufungsverfahrens (§ 10 Abs. 4 PolAkG Nds.). Für Angelegenheiten der akademischen Lehre und Forschung gilt statt der Fach- nur eine Rechtsaufsicht (vgl. § 3 PolAkG Nds.). Doch besitzt der akademische Teil innerhalb der

* Aktualisierte und um Ausführungen zu anderen Bundesländern erweiterte Fassung eines Rechtsgutachtens des Verfassers für Professoren der Hochschule der Polizei Hamburg.

1 Art 2 des „Gesetzes zur Neuordnung der Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst in Niedersachsen“, Nds GVBl Nr 28 v 20.9.2007, S 444.

Akademie keinerlei institutionelle Selbständigkeit; der Direktor leitet die Akademie im Ganzen (vgl. § 6 PolAkG Nds.) und daneben gibt es keinen Dekan o.ä. Es handelt sich also um ein *Akademie-Einheitsmodell mit eingegliedertem akademischen Ausbildungsteil* und wenigen darauf bezogenen Sonderstrukturen. Die Wissenschaftsfreiheit findet im Gesetz nirgendwo Erwähnung. Vor diesem Hintergrund hat das Verwaltungsgericht Göttingen sogar geurteilt, die Polizeiakademie Niedersachsen enthalte keinen Hochschulteil und die dortigen Professoren seien deshalb gar keine Hochschullehrer.² Darauf ist zurückzukommen.³

Baden-Württemberg hat zumindest formal den umgekehrten Weg beschritten. Dort wurden im Rahmen einer größeren Polizeistrukturereform⁴ der (Fach-)Hochschule Villingen-Schwenningen auf Grundlage von § 2 Abs. 6 S. 1 LHG BW durch Rechtsverordnung zusätzliche nichtakademische „Aufgaben eines Präsidiums Bildung“ als staatliche Weisungsaufgaben überantwortet (§ 2 Abs. 4 Satz 2 der geänderten ErrichtungsVO). Der Präsident der Hochschule, der vom Innenministerium ernannt wird, aber der Bestätigung des Hochschulsenats bedarf (§ 6 Abs. 1 ErrichtungsVO), steht mit seiner Verwaltung dem akademischen Bereich und dem Präsidium Bildung (§ 2 Abs. 4 Satz 5 ErrichtungsVO) zusammen vor; er wird im Präsidium Bildung durch einen vom Innenministerium bestellten Institutsleiter (§ 2 Abs. 4 Satz 6 der geänderten ErrichtungsVO) und im akademischen Bereich durch einen Prorektor (§ 6 Abs. 2 ErrichtungsVO) vertreten. Im Hochschulbereich gibt es zusätzlich den Senat (§ 7 ErrichtungsVO) und darunter Fakultätsstrukturen (§ 4 Abs. 2, §§ 9, 10 ErrichtungsVO). Dieses Modell lässt sich als *Polizeihochschule mit nichtakademischem Ausbildungsannex* charakterisieren.

Eine organisatorisch komplexere Ausformung hat das Konzept einer integrierten Polizeiausbildung in *Hamburg* erfahren. Im Hamburgischen Polizeiakademiegesez (HmbPolAG) vom 17. September 2013⁵ wurde die bisherige Hochschule der Polizei aufgelöst und als teilrechtsfähiger Fachhochschulbereich (§ 9 HmbPolAG) mit akademischer Selbstverwaltung (§ 11 HmbPolAG) in eine neu geschaffene Akademie der Polizei Hamburg (§ 1 HmbPolAG) integriert. Der Fachhochschulbereich verfügt über die klassischen akademischen Organe

Dekan und Fachbereichsrat (§ 14 HmbPolAG), die abschließend in Angelegenheiten von Forschung und Lehre entscheiden (§ 18 HmbPolAG). Es finden sich jedoch auch vielfältige Verzahnungen zwischen dem behördlich-hierarchisch strukturierten Akademieüberbau (zum Vorgesetztenverhältnis § 4 HmbPolAG) und dem Fachhochschulbereich. Der Leiter der Akademie wird durch die zuständige Behörde bestellt; der Dekan des Fachhochschulbereichs fungiert als dessen Vertreter (§ 3 HmbPolAG). Eine paritätisch besetzte gemeinsame Kommission erarbeitet Vorschläge und Empfehlungen für das Curriculum des Studiengangs (§ 6 HmbPolAG). An den Sitzungen des Fachbereichsrats können ein Vertreter der praktischen Ausbildung in der Akademie sowie ein Vertreter der Rechtsaufsicht mit beratender Stimme teilnehmen (§ 17 Abs. 2 HmbPolAG). Die Professoren und Dozenten des Fachhochschulbereichs haben auch die Aufgabe, kurzzeitig und im Einzelfall die Akademie bei der Erfüllung ihrer sonstigen Aufgaben zu unterstützen (§ 26 Abs. 1 HmbPolAG). Dabei wird die Freiheit von Lehre und Forschung ausdrücklich allgemein (§ 12 HmbPolAG) und an verschiedenen weiteren Stellen im Gesetz betont. Schlagwortartig kann man in Hamburg von einer *Hochschule in einer nichtakademischen Akademie* sprechen.

2. Organisationsreform als Hochschulverfassungsproblem

Im demokratischen Rechtsstaat ist die Polizeiausbildung notwendig ein Politikum. Ihre Organisation muss zumindest im akademischen Bereich aber auch (hochschul-)verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen. Deshalb wird im Folgenden der Frage nachgegangen, ob die Reformen den Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) genügen, ob namentlich die akademische Selbstverwaltung des Fachhochschulbereichs hinreichend gesichert und die individuelle Freiheit der Professorinnen und Professoren in Forschung und Lehre strukturell gewährleistet ist. Dabei geht es keineswegs allein um die Wahrung akademischer Besitzstände der Betroffenen (vor allem der Professoren) und auch nicht um Wissenschaftsideale als Selbstzweck, wie sie für die Fachhochschulausbildung ohnehin nur eingeschränkt taugen. Vielmehr muss das Organisationsrecht als Steue-

2 VG Göttingen 6.11.2013 – 1 A 190/13 – Rn 16 ff (juris), gestützt vor allem auf Andeutungen in den Gesetzesmaterialien Nds LT-Drs 15/3595, zu § 4 (S 14) und insbes zu § 9 (S 21 f), sowie bei den Ausschussberatungen, Nds LT-Drs 15/4054, S 2 ff; Das Urteil ist mittlerweile rechtskräftig.

3 Siehe unten II.

4 PolizeiStrukturereformgesetz (PolRG) vom 23.07.2013, BW GBl 2013 S 233 ff.

5 Art 1 des „Gesetzes zur Neuausrichtung der Aus- und Fortbildung der Polizei Hamburg“, HmbGVBl Nr 38 v 24.9.2013, S 389.

rungsressource⁶ ernst genommen werden. Damit liegt die Vermutung nahe, dass dortige einschneidende Änderungen mittelbar auch die Ausbildung selbst beeinflussen und die „Sozialisation“ sowie das Selbstverständnis unseres Polizeinachwuchses indirekt mit prägen.

Grundrechtliche Bedenken werden sowohl gegen die gewählte Grundstruktur einer Integration der Fachhochschule in eine Polizeiakademie als auch gegen zahlreiche Einzelregelungen geltend gemacht. Verfassungsrechtlich greifen beide Ebenen ineinander. Art. 5 Abs. 3 GG fordert in der Summe eine wissenschaftsadäquate Organisationsstruktur. Strukturelle Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit müssen ausgeschlossen und ein adäquates Niveau der Partizipation muss gewährleistet sein,⁷ eine „nur hypothetische Gefährdung“ bleibt dagegen unschädlich.⁸ Dies lässt sich jedoch nicht allein anhand der abstrakten Organisationsstruktur beurteilen, sondern muss anhand der Einzelregelungen, die dieser Struktur Gestalt geben, überprüft werden. Einzelne Vorschriften, die für sich genommen noch der verfassungskonformen Auslegung und Handhabung zugänglich sein mögen, können sich dennoch gehäuft zu einer strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit summieren.⁹ Umgekehrt schaffen einzelne Bestimmungen, die isoliert betrachtet verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen, in der übergreifenden Gesamtperspektive womöglich bloße Missbrauchsmöglichkeiten, welche aufgrund anderweitiger Sicherungen die Wissenschaftsfreiheit nicht strukturell tangieren. Vor diesem Hintergrund gilt es im Folgenden nach Vorbemerkungen zur Reorga-

nisation (sogleich II.) zunächst die allgemeine Organisationsstruktur zu untersuchen (III.), dann sollen die problematischen Einzelfragen erörtert (IV.) und schließlich muss eine übergreifende Gesamtwürdigung (V.) vorgenommen werden.

II. Allgemeine verfassungsrechtliche Leitlinien für die Auflösung einer Hochschule nebst Neuorganisation

Die Wissenschaftsfreiheit, auf die sich auch Fachhochschulen und deren Professoren berufen können,¹⁰ schützt weder die Hochschule noch ihre Angehörigen davor, dass die Hochschule im Zuge einer Strukturreform neu organisiert oder gar aufgelöst wird.¹¹ Gleiches gilt für das Landesverfassungsrecht.¹² Zwecks hinreichenden Grundrechtsschutzes durch Verfahren muss freilich der Reformprozess so ausgestaltet werden, dass die Betroffenen ihre Vorstellungen und gegebenenfalls Bedenken einbringen können.¹³ Vor allem müssen die Professorinnen und Professoren bei der Auflösung ihrer bisherigen Hochschule an einer anderen (neuen) Hochschule amtsangemessen, also mit freier Forschung und Lehre, beschäftigt werden. Das Recht eines beamteten Professors auf Beschäftigung entsprechend der Wertigkeit seines statusrechtlichen Amtes ergibt sich schon allgemein aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG);¹⁴ ergänzend und die beamtenrechtlichen Grundsätze überlagernd garantiert Art. 5 Abs. 3 GG zudem auch in dem neuen Amt hinreichende wissenschaftliche

6 Grundlegend und begriffsprägend Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997; ferner etwa Schuppert, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd 1, 2. Aufl 2012, § 16, insbes Rn 8 ff; speziell für das Hochschulorganisationsrecht Gärditz, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, 2009, S 307, der allgemein dem Konzept aber kritisch gegenübersteht (vgl S 163 ff).

7 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 116 f – Hamburger Hochschulgesetz.

8 BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 355 – Brandenburg-Beschluss.

9 Vgl für die individuelle Wissenschaftsfreiheit Geis, Universitäten im Wettbewerb, VVDStRL 69 (2010), 364, 396: „Viele verschiedene Steuerungsimpulse, die nach Intensität und Zurechenbarkeit einen „Eingriff weder im klassischen noch im faktischen Sinne begründen, können jedoch in ihrer Synergie zu so massiven Lenkungswirkungen führen, dass die Schutzgehalte durch wachsende Abhängigkeiten vom System sukzessive ausgehöhlt werden.“ Entsprechend ist in der allgemeinen Grundrechtsdogmatik mittlerweile auch die Möglichkeit „additiver Grundrechtseingriffe“ anerkannt, vgl BVerfG 10.11.204 – 2BvR 581/01 – E 112, 304, 319 f; BVerfG 10.6.2009 – 1 BvR706, 814, 819, 832, 837/08 – E 123, 186, 265 f.

10 BVerfG 13.4.2010 – 1 BvR 216/07 – E 126, 1, 19 ff – Hamburger

Hochschulgesetz; dem folgend BVerwG 26.9.2012 – BVerwG 6 CN 1.11 – E 144, 195, Rn 12.

11 BVerfG 10.3.1992 – 1 BvR 454 ua/91 – E 85, 360, 382 u 384 f – Akademie der Wissenschaften; BVerwG 18.11.2004 – 4 CN 11/03 – NVwZ-RR 2005, 442, 443; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl 2004, Rn 217; Britz, in: Dreier (Hrsg), GG-Kommentar, Bd I, 3. Aufl 2013, Art 5 III (Wissenschaft) Rn 82; eine planungsähnliche Rechtfertigung fordert Geis, Autonomie der Universitäten, in: Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte, Band IV, 2011, § 100 Rn 41 f.

12 Überblick bei Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, 2012, S 154 ff; vgl auch Gärditz, Hochschulorganisation (Fn 6), S 380 ff Art 5 Abs 3 Abs 3 Satz 1 Nds LV garantiert über die Wissenschaftsfreiheit zwar auch die akademische Selbstverwaltung, doch nur soweit es sich (noch) um eine Hochschule handelt. Die Bestandsgarantie des Art 85 LV BW bezieht sich ausdrücklich nur auf „Hochschulen mit Promotionsrecht“. In der HmbLV werden weder Wissenschaftsfreiheit noch Hochschulselbstverwaltung erwähnt.

13 Zum Anhörungsrecht Geis, in: HGR IV (Fn 11), § 100 Rn 20; Starck, in: v Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg), GG-Kommentar, Bd 1, 6. Aufl 2010, Art 5 Abs 3 Rn 367 u 381.

14 Ständige Rspr seit BVerfG 2.12.1958, E 8, 332, 344 ff; die Position eines Instituts- und Klinikdirektors an einem Universitätsklinikum betreffend BVerfG 8.2.1977 – 1 BvL 27/55 – E 43, 242, 282; zusammenfassend Jachmann, in: v Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg), GG-Kommentar, Bd 2, 6. Aufl 2010, Art 33 Abs 5 Rn 52.

Unabhängigkeit.¹⁵ Schon dagegen würde das Niedersächsische Modell verstoßen, wenn es sich, wie das Verwaltungsgericht Göttingen annimmt,¹⁶ bei der dortigen Polizeiakademie auch in ihrem mit der Bachelor-Ausbildung betrauten Zweig materiell nicht mehr um eine Hochschule handelte. Dass die betroffenen Hochschullehrer nur mit ihrer Zustimmung an die Berufsakademie versetzt werden konnten (§ 13 Abs. 1 PolAkG Nds.), ändert daran nichts. Denn die Betroffenen konnten – auch im Hinblick auf die Gesetzesmaterialien¹⁷ – wohl davon ausgehen, dass ihre neue Einrichtung zumindest partiell (auf den Bachelor-Studiengang bezogen) Hochschulstatus besitzen sollte. Überraschenderweise wird all dies vom Verwaltungsgericht Göttingen nicht einmal angesprochen. Richtigerweise hätte das Gericht erwägen müssen, ob eine verfassungskonforme Auslegung des Polizeiakademiegesetzes von Niedersachsen dahingehend möglich ist, dass es sich beim organisatorischen Rahmen der Bachelor-Ausbildung der Sache nach doch um einen Hochschulzweig handelt.

Die Wissenschaftsfreiheit garantiert ferner nicht, dass die Ausbildung bestimmter Polizeibeamter an einer Hochschule stattfindet. Unter diesem Aspekt wäre es also unbedenklich, wenn die neue niedersächsische Bachelor-Ausbildung nicht mehr als Hochschulausbildung zu qualifizieren wäre.¹⁸ Wenn sich jedoch der Gesetzgeber für eine (Fach-) Hochschulausbildung entscheidet, wie dies in Baden-Württemberg und auch in Hamburg unstreitig weiterhin der Fall ist, muss er bei der Organisation dieser Hochschule in vollem Umfang den Anforderungen des Art. 5 Abs. 3 GG genügen. Das Schutzniveau der Wissenschaftsfreiheit wird nicht dadurch reduziert, dass man auf Hochschulstrukturen und eine wissenschaftlich fundierte Ausbildung verfassungsrechtlich auch ganz verzichten könnte.

Ebenso wenig rechtfertigt die Tatsache, dass es sich „nur“ um eine Fachhochschule handelt, ein Abweichen von allgemeinen hochschulverfassungsrechtlichen Grundsätzen. Der Unterschied von Fachhochschulen zu wissenschaftlichen Hochschulen erschöpft sich in einer bei den Fachhochschulen praxisnäheren Struktur von Lehre und Forschung und einem stärkeren Gewicht der Lehr- gegenüber den Forschungsaufgaben. Im Rahmen dieses etwas anderen Auftrags, der sich zugleich im funktionalen Amt der Hochschullehrer niederschlägt, besteht jedoch individuelle Wissenschaftsfreiheit in gleichem Maße auch für Fachhochschulprofessorinnen und -professoren;¹⁹ konsequenterweise kann es dann auch keine grundsätzlichen Unterschiede in den Anforderungen an die grundrechtskonforme Organisationsstruktur geben.²⁰

Schließlich vermögen auch die besonderen Anforderungen der Polizei kein Abweichen von den allgemeinen hochschulverfassungsrechtlichen Geboten zu rechtfertigen.²¹ Wie noch darzulegen sein wird, sind die Anforderungen an eine wissenschaftsadaquate Organisationsstruktur ihrerseits hinreichend offen für die Berücksichtigung solcher spezifischer gesellschaftlicher und staatlicher Gemeinwohlzwecke. Derartige Zwecke vermögen im verhältnismäßigen Rahmen gegebenenfalls staatliche Einwirkungsmöglichkeiten zu rechtfertigen, die mittelbar auch die Bedingungen für Forschung und Lehre beeinflussen. Spezifische Erfordernisse der Polizeiausbildung können jedoch ebenso wenig wie andere Gemeinwohlbelange die verfassungsrechtliche Rechtfertigungslast beseitigen, welche die Wissenschaftsfreiheit dem Gesetzgeber bei der Zurückdrängung der Selbstverwaltung in der Hochschulorganisation auferlegt.

Damit bleiben bei der Neuorganisation der akademischen Polizeiausbildung uneingeschränkt die allgemeinen Grundsätze maßgeblich, die das Bundesverfas-

15 Vgl. BVerfG 8.2.1977 – 1 BvL 27/55 – E 43, 242, 282 ff, dort freilich mehr zu den Grenzen dieses Rechts; *Karpen*, Schließung einer Hochschule wegen Studentenmangels, 1989, S 69; *Fehling*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art 5 Abs 3 GG (Wissenschaftsfreiheit), Rn 48, 110, 113; weniger klar *Detmer*, Das Recht der (Universitäts-)Professoren, in: Hartmer/Detmer (Hrsg), Hochschulrecht, 2. Aufl 2011, Kap IV Rn 217. Zum im Einzelnen umstrittenen Verhältnis zwischen Art 5 Abs 3 GG und Art 33 Abs 5 GG, vgl. BVerfG 26.10.2008 – 1 BvR 462/06 – E 122, 89, 105 f; *Bäcker*, Wissenschaft als Amt: das verfassungsrechtliche Hochschullehrerbeamtenrecht aus Art 33 Abs 5 GG iVm Art 5 Abs 3 GG, AöR 135 (2010), 78 ff.

16 Siehe oben Fn 2.

17 Neben den vom VG Göttingen angeführten Passagen (oben Fn 2), finden sich nämlich auch solche, die die bloße Rechtsaufsicht bei Lehre und Forschung (zu § 3, S 19) sowie die „akademische Strukturgebung“ und die dazu erforderliche „Unabhängigkeit des Organs Konferenz“ (zu § 5, S 20) betonen.

18 Insoweit weist VG Göttingen 6.11.2013 – 1 A 190/13 – Rn 38 (juris) zutreffend darauf hin, dass nach § 6a Nds BerufsakademieG vom 6.6.1994 (Nds GVBl S 233) iVm. dem Beschluss

der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2004 ein Bachelor-Studiengang nicht zwingend an einer Hochschule angesiedelt sein muss, sondern auch an einer Berufsakademie stattfinden kann; einen gewissen Angleichungsprozess konstatiert insoweit *Lynen*, Typisierung von Hochschulen, in: Hartmer/Detmer (Hrsg), Hochschulrecht, 2. Aufl 2011, Kap III Rn 27.

19 Siehe oben Fn 10.

20 Besonders deutlich *Gärditz*, Hochschulorganisation (Fn 6), S 614; *Lynen*, in: Hartmer/Detmer (Fn 18), Kap III Rn 39; aA beiläufig und ohne nähere Begründung *Starck* (Fn 13), Art 5 Abs 3 Rn 399.

21 Vgl. *Reinhardt*, Rechtsfragen der Statusänderung von Verwaltungsfachhochschulen, NJ 2005, 489, 490, der eine Einschränkung oder gar Abschaffung der Selbstverwaltung an der Fachhochschule für Polizei Sachsen-Anhalts an der dortigen landesverfassungsrechtlichen Garantie der Hochschulselbstverwaltung misst. Zweifel dagegen *Gärditz*, Hochschulorganisation (Fn 6), S 614, der die Wissenschaftlichkeit der Beamtenausbildung an spezialisierten Fachhochschulen anzweifelt, ohne aber näher darzulegen, warum sich dies strukturell von der Ausbildung an allgemeinen Fachhochschulen unterscheidet.

sungsgericht in den Beschlüssen zum Hamburger Hochschulgesetz²² und zum Brandenburger Hochschulgesetz²³ entwickelt hat. Gewisse Anhaltspunkte zur verfassungsrechtlichen Einschätzung der Akademie-Konstruktion lassen sich ferner der älteren Entscheidung zur Hochschulmedizin²⁴ entnehmen.

III. Wissenschaftsadäquanz der Akademie-Konstruktion

1. Weiter, aber keineswegs grenzenloser Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Mit der Einbindung der Fachhochschule in eine Polizeiakademie hat Hamburg – bei an Art. 33 Abs. 5 GG i. V. m. Art. 5 Abs. 3 GG orientierter Auslegung des dortigen Akademiemodells²⁵ womöglich zuvor aber auch schon Niedersachsen – Neuland betreten. Dies allein ist jedoch verfassungsrechtlich unschädlich; der Landesgesetzgeber hat einen großen hochschulorganisatorischen Spielraum:

„Solange der Gesetzgeber ein [...] hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung der Grundrechtsträger sicherstellt, ist er frei, den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen zu regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen [Zitat ausgelassen]. Er ist dabei nicht an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen gebunden. Er darf neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben und ist sogar verpflichtet, bisherige Organisationsformen zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren [Zitat ausgelassen]. Ihm stehen dabei gerade hinsichtlich der Eignung neuer Organisationsformen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu [Zitat ausgelassen].“²⁶

Diese Flexibilität rechtfertigt sich aus der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers, der über seine Budgetverantwortung hinaus wissenschaftsexterne Gemeinwohlbelange – im Hochschulsystem in einer sich wandelnden Gesellschaft politisch immer wieder neu zu definieren und über Organisations – und Verfahrensregelungen abwägend zur Geltung zu bringen hat. Hierbei trifft den Staat indes eine weitreichende Schutzpflicht²⁷ oder auch Gewährleistungsverantwortung²⁸ für die freie wissenschaftliche Entfaltung der einzelnen Grundrechtsträger; er muss dazu eine wissenschaftsadäquate Hochschulorganisation schaffen. Insoweit gilt ein weitreichender Parlamentsvorbehalt, da die Organisationsentscheidungen äußerst grundrechtswesentlich sind.²⁹ Wenn die Rechtsprechung vom Staat geeignete organisatorische Regelungen zur Verhinderung einer strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit verlangt, so ist damit mehr oder minder deutlich stets der parlamentarische Gesetzgeber gemeint.³⁰ Die Schwelle zur Verfassungswidrigkeit ist überschritten, wo die maßgeblichen Normen die freie wissenschaftliche Betätigung und Aufgabenerfüllung strukturell gefährden. Dabei muss man das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge mit seinen unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten in den Blick nehmen.³¹

„Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch organisatorische Regelungen verlangt [...], dass die Träger der Wissenschaftsfreiheit durch ihre Vertreter in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Universität einbringen können. Der Gesetzgeber muss daher ein hinreichendes Niveau der Partizipation der Grundrechtsträger gewährleisten.“³²

22 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 114 ff.

23 BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 353, ff.

24 BVerfG 8.4.1981 – 1 BvR 608/79 – E 57, 70, 94 ff.

25 Siehe oben I. 1.

26 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 116 mwN.

27 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 114. Die Direktionskraft dieses Ansatzes unterschätzt m.E. Krausnick, Staat und Hochschule (Fn 12), S 129 ff.

28 Fehling, Hochschule, in: Fehling/Ruffert (Hrsg), Regulierungsrecht, § 17 Rn 30; Britz (Fn 11), Art 5 III (Wissenschaft) Rn 72; zurückhaltend Krausnick, Staat und Hochschule (Fn 12), insbes 47 ff, weil er darin eine Minderung der staatlichen Verantwortung erblickt.

29 Vgl besonders deutlich Schulte, Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, VVDStRL 65 (2005), 110, 124; Gärditz,

Hochschulorganisation (Fn 6), S 425 ff.

30 Ausdrücklich in BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 355 f; siehe ferner das folgende wörtliche Zitat.

31 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 116.

32 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 117; zur Notwendigkeit eines hinreichenden Partizipationsniveaus im Anschluss an Fehling, Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissenschaft, Die Verwaltung 35 (2002), 399, 403 f; ders in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 193; vgl auch Schulte (Fn 29), VVDStRL 65 (2006), 110, 128; Hendlner, Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, VVDStRL 65 (2006), 238, 250; Bumke, Universitäten im Wettbewerb, VVDStRL 69 (2010), 407, 445; Geis, in: HGR IV (Fn 11), § 100 Rn 47, 59.

In der Zusammenschau von Schutzpflichtansatz, Gebot wissenschaftsadäquater Organisationsstruktur, hinreichendem Partizipationsniveau und Gesetzesvorbehalt zeigt sich, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Hochschulorganisation entgegen verbreiteter Auffassung³³ keineswegs einen Freibrief bis hin zur Willkürgrenze ausgestellt hat. So sehr das Gericht strukturkonservative Festlegungen vermeidet, so klar sucht es doch dem Hochschulgesetzgeber mit Zielvorgaben die Richtung zu weisen.³⁴ Spätestens im Zusammenspiel gewinnen diese auch für die Selbstverwaltung durchaus Konturen.

Die Eingliederung des Fachhochschulbereichs in eine berufsschulisch geprägte Polizeiakademie lässt sich im Ansatz durchaus durch politisch neu definierte Gemeinwohlanforderungen an eine zeitgemäße Polizeiausbildung rechtfertigen. Doch birgt diese Organisationsreform auf den ersten Blick die Gefahr, dass wissenschaftsfremde hierarchische Strukturen aus der Akademie in den Fachhochschulbereich direkt oder indirekt hinüberwirken. Darauf scheinen in Hamburg §§ 3, 4 HmbPolAG hinzudeuten, wonach der Fachhochschulbereich der Leitung der Polizeiakademie unterstellt wird. Allerdings schreibt § 4 S. 2 HmbPolAG ausdrücklich vor, dass die Wissenschaftsfreiheit bei der Wahrnehmung dieser Vorgesetztenfunktion zu gewährleisten ist. Dem Fachhochschulbereich wird nach § 9 HmbPolAG zwar keine volle Rechtsfähigkeit, aber immerhin Teilrechtsfähigkeit zugeschrieben, soweit ihm das Gesetz Selbstverwaltungsrechte in Forschung und Lehre (§ 11 HmbPolAG) einräumt. Die bloße gesetzliche Betonung von Wissenschaftsfreiheit und Selbstverwaltung durch den Gesetzgeber ist allerdings zum Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren noch nicht ausreichend; es müssen Strukturen geschaffen werden, die die Durchsetzung dieser Grundsätze in der alltäglichen Arbeit hinreichend ermöglichen und sicherstellen.

In Niedersachsen fehlt es schon an jeglicher ausdrücklicher Erwähnung von Wissenschaftsfreiheit und Selbstverwaltung im dortigen Polizeiakademiegesetz. Hier bedürfte es schon einer sehr weitreichenden Gesetzesauslegung, um aus den Einzelbestimmungen zur bloßen Rechtsaufsicht, zur fachbereichsratsähnlichen Kon-

ferenz und zu Status und Berufung von Professoren sowie zum Bachelor-Studium eine gleichsam virtuelle Hochschule³⁵ innerhalb der Akademie zu konstruieren.

Auf allgemeiner Ebene lassen sich zwei Fragenkreise unterscheiden: Führt die Unterordnung des Fachhochschulbereichs unter eine solche Polizeiakademie schon von vornherein dazu, dass trotz verbaler Betonung von Wissenschaftsfreiheit und Selbstverwaltung strukturell Gefahren für die wissenschaftliche Entfaltung der Angehörigen des Fachhochschulbereichs entstehen? Hat der Gesetzgeber hinreichende Organisations- und Verfahrensregelungen geschaffen, um das Selbstverwaltungsrecht und die individuelle Freiheit in Forschung und Lehre innerhalb der Akademie abzusichern?

2. Fehlende organisatorische Selbstständigkeit des Fachhochschulbereichs gegenüber der Akademie

Die Einordnung des Wissenschaftsbetriebes in eine außerwissenschaftliche Struktur ist nicht gänzlich ohne Vorbild. In Universitätskliniken sind wissenschaftliche Forschung und Lehre in der Medizin eng und vielfach untrennbar mit der Krankenversorgung verzahnt.³⁶ Dies rechtfertigt für die Krankenversorgung im Gegensatz zu rein wissenschaftlichen Angelegenheiten straffere, hierarchisch statt kollegial strukturierter Leitungsstrukturen mit Weisungsrechten auch gegenüber Hochschullehrern (etwa in der Stellung von Oberärzten). Insgesamt muss der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen der Wissenschaftsfreiheit und dem Anspruch der Kranken auf bestmögliche medizinische Versorgung herstellen.³⁷ Dies lässt sich womöglich auf das Verhältnis von Forschung und Lehre in der Fachhochschule zum sonstigen polizeilichen Ausbildungsbereich in der Akademie übertragen.

Allerdings waren und sind die Universitätskliniken der medizinischen Fakultät und erst recht der Universität in der Organisationsstruktur nicht hierarchisch übergeordnet. Traditionell waren die Kliniken vielmehr gerade umgekehrt Anstalten der Universität und damit dieser nachgeordnet. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht eine komplette Herauslösung des Universitätsklinikums aus der Universität und dessen Reorganisation als ausschließlich staatliche Anstalt verfassungsrechtlich als noch hinnehmbar erachtet, wenn Kooperationsregelun-

33 Besonders deutlich *Gärditz*, Hochschulmanagement und Wissenschaftsadäquanz, NVwZ 2005, 407, 409; *Mager*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd 7, 3. Aufl 2009, § 166 Rn 40; zusammenfassend mwN *Krausnick*, Staat und Hochschule (Fn 12), S 108 ff.

34 Ähnlich *Bumke* (Fn 32), VVDStRL 69 (2010), 407, 444 f.

35 In Anlehnung an die von *K. Schmidt* entwickelte Lehre von einer virtuellen juristischen Person, zB „Ersatzformen“ der Stiftung – Unselbständige Stiftung, Treuhand und Stiftungskörperschaft, in: *Hopt/Reuter* (Hrsg.), Stiftungsrecht in Europa, 2001, S 175, 178 ff;

auf – allerdings private – Hochschulen bezogen *ders.*, Hochschulen in Rechtsformen des privaten Rechts, in: *Kämmerer/Rawert* (Hrsg.), Hochschulstandort Deutschland, 2003, S 105, 116.

36 Hierzu und zum Folgenden *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 214; näher *Sandberger*, Das Recht der Hochschulmedizin, in: *Hartmer/Detmer* (Hrsg.), Hochschulrecht, 2. Aufl 2011, Kap IX Rn 34 ff.

37 Grundlegend BVerfG 8.4.1981 – 1 BvR 608/79 – E 57, 70, 94 ff, im Anschluss an StGH BW 24.11.1973 – Gesch Reg 1/73 – ESVGH 24, 12 ff.

gen einen hinreichenden Schutz der Wissenschaftsfreiheit im Klinikum durch Organisation und Verfahren sicherstellen.³⁸ Auch diese rechtliche Konstruktion führt jedoch nur zu einem verzahnten Nebeneinander³⁹ der staatlichen Institution (Klinikum) und der Hochschule (medizinischen Fakultät), nicht zu einer Überordnung des Ersteren über die Letztere.

Vor diesem Hintergrund weckt bereits die in Hamburg gewählte Überordnung der Akademie über den – im Übrigen nur teilrechtsfähigen – Fachhochschulbereich verfassungsrechtliche Zweifel. Erst recht gilt dies für Niedersachsen. Als evident verfassungswidrig kann diese Lösung für sich genommen angesichts des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei der Hochschulorganisation aber wohl noch nicht eingestuft werden.⁴⁰ Insbesondere verdeutlicht die Verfassungsrechtsprechung, dass eine hierarchische Organisation mit Vorgesetztenfunktion auch dann nicht von vornherein verfassungswidrig ist, wenn sie Wissenschaftler mit einbezieht, solange nur deren wissenschaftliche Betätigung davon nicht mit erfasst wird.

In Baden-Württemberg bleiben die Hochschulstrukturen durch die Ergänzung einer zweiten Säule in Form des Präsidiums Bildung scheinbar unangetastet. Jedenfalls der Form nach werden der Fachhochschule zusätzliche Aufgaben zugewiesen; sie wird nicht einer außerwissenschaftlichen Organisationseinheit unterstellt. Doch dürfen den Hochschulen nicht in so großem Umfang zusätzliche wissenschaftsferne Aufgaben übertragen werden, dass dadurch die individuelle Wissenschaftsfreiheit gleichsam durch institutionelle Überforderung ausgehöhlt wird.⁴¹ Dies muss erst recht gelten, wenn die neuen Aufgaben in einer wissenschaftsfremden Einheit hierarchisch organisiert, aber auf der Leitungsebene mit den eigentlichen Hochschulaufgaben in Lehre und Forschung verklammert werden. Dadurch nähert sich das Baden-Württembergische Modell doch ein Stück weit demjenigen in Hamburg an.

3. Reichweite des Parlamentsvorbehalts

Darüber hinaus macht die Rechtsprechung deutlich, dass es gesetzlicher Regelungen für das Kooperationsverhältnis zwischen wissenschaftlichem und sonstigem (Klinikums- bzw. Polizeiakademie-)Bereich bedarf, um

den Schutz der Wissenschaftsfreiheit durch Organisation und Verfahren sicherzustellen. Die Anforderungen an Umfang und Bestimmtheit solcher Kooperationsregelungen werden noch höher zu schrauben sein, wenn, wie im vorliegenden Fall, sogar eine hierarchische Überordnung in der Organisationsstruktur vorgesehen ist.

Anders als das Niedersächsische Gesetz enthält das Hamburger Polizeiakademiegesetz umfangreiche Regelungen zur Selbstverwaltung des Fachhochschulbereichs. Demgegenüber finden sich selbst in Hamburg nur wenige Vorschriften, welche die Kooperation von Fachhochschulbereich und sonstigem Akademiesbereich betreffen. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf den Beirat (§ 5 HmbPolAG), die gemeinsame Kommission (§ 6 HmbPolAG) sowie die noch gesondert zu betrachtende Unterstützungspflicht der Professorinnen und Professoren bei Aufgaben der Akademie gemäß § 26 HmbPolAG. Die Aufgaben des sonstigen Akademiesbereichs sind in § 2 HmbPolAG nur sehr global beschrieben; dessen innere Organisation ist gesetzlich überhaupt nicht geregelt und sollte dies nach der Entwurfsbegründung⁴² ausdrücklich auch gar nicht werden. Mit der Akademie als gleichsam „Black Box“ bleibt aber auch die Reichweite des Vorgesetztenverhältnisses der Akademieleitung gegenüber dem Fachhochschulbereich (§ 4 HmbPolAG) im Dunkeln. Eine bloße Negativabgrenzung, wie sie das Gesetz mit der Ausklammerung der Aufgaben in Forschung und Lehre aus der Vorgesetztenstruktur vornimmt, erscheint im Hinblick auf die Grundrechtswesentlichkeit dieser Organisations- und Verfahrensregelungen verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Das Hamburger Polizeiakademiegesetz – und weit mehr noch das Niedersächsische Modell – vernachlässigen hier die Bedeutung der Kooperation und Verzahnung beider Akademiesäulen für eine wissenschaftsadäquate Organisationsstruktur und zur Vermeidung struktureller Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit. Im Wissenschaftsverfassungsrecht ist allgemein anerkannt, dass sich nicht einfach ein Bereich wissenschaftlicher Selbstverwaltung und ein staatlicher Aufgabenbereich gegenüberstehen, sondern dazwischen ein breiter Kooperationsbereich existiert, in dem wissenschaftliche Belange und externe Gemeinwohlbelange so verzahnt sind, dass es Regeln zur wechselseitigen Abstimmung und Koope-

38 Vgl BVerfG 11.11.2002 – 1 BvR 2145/01 – NWVBl 2003, 135, 137; kritisch dazu *Sachs*, Anmerkung zu BVerfG, Beschluss vom 11.11.2002, NWVBl 2003, 138 f.

39 Von einem „hochschulmedizinische[n] Kooperationsprinzip“ spricht *Gärditz*, Hochschulorganisation (Fn 6), S 593 ff.

40 Grundsätzlich wohl anders, aber nicht mit Blick auf die hier untersuchten Strukturen, *Krausnick*, Staat und Hochschule (Fn 12), S 386 f, wenn er die Rechtsform der Anstalt mangels mitglied-

schäftlicher Struktur für durchweg unzulässig erklärt.

41 Vgl VGH Mannheim 12.01.1995 – 4 S 1016/92 – WissR 32 (1996), 196 ff; BVerwG 31.10.1995 – 2 NB 1/95 – NVwZ-RR 1996, 337 ff; besonders deutlich *Fehling* (Fn 32), Die Verwaltung 35 (2002), 399, 418; *Krausnick*, Staat und Hochschule (Fn 12), S 159.

42 Bürgerschafts-Drs 20/8279, Allgemeines, S 24.

ration unter Gewährleistung wissenschaftsfreundlichen Verhaltens bedarf.⁴³ Dies muss erst recht gelten, wenn wie hier die Kooperationsstrukturen nicht in erster Linie zwischen zwei selbstständigen Rechtsträgern – Hochschule und Staat – bestehen, sondern in der Akademie gleichsam internalisiert werden. Gerade hier gilt: Nur das abstrakt-generelle Gesetz vermag hinreichende Distanz zu fallbezogenen Einzelinteressen zu schaffen und die staatliche Unparteilichkeit in Wissenschaftsfragen zu gewährleisten.⁴⁴ Eine weitreichende Delegation auf den Verordnungsgeber, gar mit Weiterübertragungsermächtigung (§ 32 HmbPolAG), wird dem insoweit bestehenden weitreichenden Parlamentsvorbehalt kaum gerecht. Weitere Einzelheiten aus dem Hamburger Gesetz und der Entwurfsbegründung, namentlich die avisierte Unterstellung der Polizeiakademie unter das Polizeipräsidium⁴⁵ sowie die in der Reichweite wenig klare bloße Teilrechtsfähigkeit des Fachhochschulbereichs, stützen diese Bedenken. Je größer die strukturellen Risiken einer gewählten Organisation für die Wissenschaftsfreiheit, umso elaborierter müssen kompensierend die gesetzlichen Freiheitsicherungen ausfallen. Daran fehlt es für die Akademie-Konstruktion im Ganzen. Zu prüfen bleibt, ob die einzelnen Regelungen dies kompensieren können.

IV. Einzelfragen unter besonderer Berücksichtigung des Hamburger Modells

1. Bestimmung der Leitung

a) Auswahl der Leiterin oder des Leiters der Akademie der Polizei

In Baden-Württemberg werden Dekan und Rektor der Polizeihochschule zwar vom Innenministerium bestellt, doch bedarf er oder sie nunmehr⁴⁶ der Bestätigung durch die Hochschule (§ 6 Abs. 1 bzw. § 10 Abs. 1 der geänderten ErrichtungsVO), die somit an der Personalauswahl

mit Vetoposition beteiligt ist. Anders in Hamburg. Dort erfolgt, von Übergangsregelungen abgesehen,⁴⁷ nach § 3 Abs. 3 HmbPolAG die Auswahl des Leiters oder der Leiterin durch den Staat nur im Benehmen mit dem Fachhochschulbereich. Die Frage ist, ob diese eingeschränkte Mitwirkungsbefugnis der Fachhochschule – was in Niedersachsen für die dortige Konferenz bei der Bestellung des Direktors sogar gänzlich fehlt (vgl. §§ 6, 7 PolAkG Nds.) – ausreicht, um eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit im Hinblick auf die Vorgesetztenstellung der Leitung zu verhindern.

Die im Brandenburg-Beschluss und in der Entscheidung zum Hamburger Hochschulgesetz aufgestellten Grundsätze, die das Hochschulpräsidium und mehr noch das Dekanat betrafen, lassen sich für unsere Frage nur eingeschränkt nutzbar machen. Denn die Leitung der Akademie ist – im Gegensatz zu Baden-Württemberg, wo der Rektor der Polizeihochschule „nur“ zusätzliche Funktionen erhält – gerade nicht als Hochschulorgan konzipiert, sondern als Klammer zwischen dem Fachhochschulbereich und den sonstigen Abteilungen der Polizeiakademie. Ein hinreichendes Niveau der Partizipation der Fachhochschulangehörigen an der Bestimmung der Leitung kann daher nur insoweit gefordert werden, wie die Leitung auch tatsächlich Kompetenzen im Fachhochschulbereich besitzt. Selbst wo dies der Fall ist, sind die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers für die wissenschaftsfernere Gesamtleitungsebene tendenziell größer als für die wissenschaftsnähere Fachbereichsebene in Gestalt des Dekans oder der Dekanin.⁴⁸ Für die Wahl des Hochschulpräsidiums war es der Bayerische Verfassungsgerichtshof, der die weitreichendste Zurückdrängung des Selbstverwaltungsorgans gebilligt hat. Auch die bloße Wahl durch den Hochschulrat ohne Beteiligung des Hochschulsenats sei verfassungskonform, weil das Präsidium nur strategische, aber keine unmittelbar wissenschaftsrelevanten Entscheidungen zu treffen habe. Im paritätisch besetzten Hochschul-

43 So schon *Scholz*, in: Maunz/Dürig ua (Hrsg), GG-Kommentar, Art 5 Abs 3 (Stand 1977) Rn 137; *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 215; zur Notwendigkeit „handhabbare[r]“ gesetzliche „Maßstäbe für den jeweiligen staatlichen Mitwirkungsakt“ Rn 216; vgl zuletzt *Krausnick*, Staat und Hochschule (Fn 12), S 175 ff.

44 Vgl *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 227; mwN; *Gärditz*, Hochschulorganisation (Fn 6), S 426, 430.

45 Bürgerschafts-Drs 20/8279, Allgemeines, S 24; die Problematik einer solchen Verlagerung der Rechtsaufsicht wird näher erläutert in einem Positionspapier von *Vogt/Kramer*, Villingen-Schwenningen (unveröffentlicht). Immerhin kann sich die Unterstellung unter das Polizeipräsidium hier wegen § 11 Satz 3 HmbPolAG nicht auf die Rechtsaufsicht in Forschung und Lehre beziehen.

46 Hier hat die Reform eine Verbesserung gegenüber der früheren bloßen Benehmensregelung gebracht, vgl dazu die Begründung in BW LT-Drs 15/3496, S 58 (zu Art 18).

47 Nach § 33 Abs 1 Satz 1 HmbPolAG ist der Staat in Gestalt der zuständigen Behörde befugt, anscheinend ohne jede Mitwirkung des Fachbereichs einen Gründungsleiter für die Akademie (Nr. 1) und einen Gründungsdekan für den Fachbereich (Nr. 2) zu bestellen. Auch dies tangiert das Selbstverwaltungsrecht, besonders beim wissenschaftsnahen Dekan, abgeschwächt jedoch auch beim Leiter der Akademie aufgrund seiner teilweisen Vorgesetztenstellung; vgl zu dieser Abstufung nach der Wissenschaftsnähe der Leitungsebene *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 204. Zwar müssen bei Übergangsbestimmungen stets Sonderregelungen greifen, weil ja die neue Hochschulstruktur erst aufgebaut werden muss. Doch rechtfertigt dies ein Abweichen von allgemeinen Selbstverwaltungsgeboten nur insoweit, wie es zur effizienten Bewältigung der Übergangssituation erforderlich ist. Dies soll hier nicht weiter erörtert werden.

48 Vgl *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 204.

rat konnten aber die Vertreter der Hochschule nicht überstimmt werden, worauf das Gericht in diesem Zusammenhang ausdrücklich hingewiesen hat.⁴⁹ Von daher erscheint es vor Art. 5 Abs. 3 GG problematisch, allerdings noch nicht evident verfassungswidrig, wenn in § 3 Abs. 3 HmbPolAG dem Fachbereichsrat nur eine Beherrschungsregelung zugestanden wird.

Noch bedenklicher ist es, dass sich das Hamburger Gesetz zum Verfahren als solches über die öffentliche Ausschreibung hinaus ausschweigt. Insbesondere findet sich keine sonst im Hochschulbereich übliche Trennung in Vorschlag und Auswahlentscheidung. So bleibt offen, wie das Benehmen in der Praxis tatsächlich hergestellt wird, insbesondere auch, zu welchem Zeitpunkt die Hochschulorgane eingeschaltet werden, ob sie etwa bereits bei der Formulierung der Ausschreibung mitwirken, Kandidaten von sich aus zur Bewerbung auffordern und aufgrund der vorliegenden Bewerbungen einen eigenständigen Auswahlvorschlag unterbreiten können sowie gegebenenfalls in verschiedene Stufen des Auswahlprozesses (z.B. Anhörungen) eingebunden sind.

Wie schwer die daran anknüpfenden verfassungsrechtlichen Bedenken wiegen, hängt grundsätzlich davon ab, wie weit die Kompetenzen der Leitung tatsächlich in den Wissenschaftsbereich hinüber wirken können. Doch dies bleibt, wie oben festgestellt, mangels näherer gesetzlicher Regelung gerade unklar.

b) Abwahlmöglichkeiten u.Ä.

Ist ein Leiter oder eine Leiterin erst einmal im Amt, sieht das Hamburger Gesetz – und erst recht dasjenige Niedersachsens in Bezug auf den Akademiedirektor – für den Fachbereichsrat keinerlei Möglichkeiten eines Misstrauensantrags oder ähnlicher nachträglicher Interventionsmöglichkeiten vor. Dies ist zwar einerseits konsequent: Wenn der Fachbereich schon bei der Bestellung der Akademieleitung keine Vetoposition besitzt, so kann ihm eine solche, so könnte man meinen, auch mittels Absetzungsmöglichkeit kaum sinnvoll eingeräumt werden. Dies umso mehr, als die Leitung ja nicht nur den Fachhochschulbereich, sondern auch den nicht wissenschaftlichen Akademiebereich umfasst. Andererseits hat

aber das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, wie wichtig nachträgliche Abwahlmöglichkeiten als Gegengewicht gegenüber weit reichenden Leitungsbefugnissen eines Hochschulpräsidiums sind, um insgesamt ein hinreichendes Niveau der Kontrolle sicherzustellen.⁵⁰ Dies lässt sich eingeschränkt auf die Akademieleitung übertragen, die zwar nicht ausschließlich, aber eben auch gegenüber dem Fachbereich – in freilich unklarem Umfang (siehe oben) – Leitungs- und Vorgesetztenfunktionen (vgl. § 4 HmbPolAG) besitzen soll.

Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass es insofern eines verhältnismäßigen Ausgleichs zwischen staatlicher Gemeinwohlverantwortung und aus der Wissenschaftsfreiheit herleitbaren Kontrollmöglichkeiten bedarf. Geeignete Zwischenlösungen wären durchaus denkbar: Erstens könnte ein Misstrauensvotum des Fachbereichsrats an eine hohe qualifizierte Mehrheit gebunden werden, wie dies für Baden-Württemberg nach § 6 Abs. 2 der ErrichtungsVO (3/4 seiner Mitglieder) der Fall ist; ein so hohes Quorum ließe sich hier, anders als bei einer „reinen“ Hochschulleitung,⁵¹ wohl durch die Doppelfunktion der Akademieleitung bzw. des Präsidenten rechtfertigen. Zweitens müsste ein solcher Misstrauensantrag nicht automatisch zur Absetzung der Akademieleitung führen, sondern könnte ein näher zu regelndes Abberufungsverfahren auf staatlicher Seite einleiten; erneut kann § 6 Abs. 2 S. 3 der ErrichtungsVO in Baden-Württemberg wenigstens teilweise (es fehlen weitere Verfahrensregelungen) als Vorbild dienen. Die Funktionsfähigkeit der Akademie bliebe dabei ohne weiteres gewahrt, wenn der Leiter oder die Leiterin während eines solchen Verfahrens weiter amtierte. Im Übrigen böte die Rechtsaufsicht bei einer unerträglichen Blockadesituation nach allgemeinen Grundsätzen⁵² immer noch die Möglichkeit, eine kommissarische Leitung einzusetzen.

Bei der Ausgestaltung eines solchen Misstrauensvotums und dessen Folgen besäße der Gesetzgeber weite Gestaltungsspielräume. Der gänzliche Verzicht auf eine solche Regelung wie in Hamburg wird jedoch den Anforderungen an den Schutz der Wissenschaftsfreiheit durch Organisation und Verfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gerecht.

49 BayVerfGH 7. 5. 2008 – Vf. 19-VII-06 – NVwZ 2009, 177, 178; *Burgi/Gräf*, Das (Verwaltungs-)Organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, DVBl 2010, 1125 ff.

50 Vgl BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 364; *Britz*, Art 5 III (Wissenschaft) Rn 103; grundlegend zur Bedeutung der Abwahlmöglichkeiten für das Partizipationsniveau *Fehling* (Fn 32), Die Verwaltung 35 (2002), 399, 419.

51 Vgl für den Dekan BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127,

87, 130 f; Die zuvor vom Brandenburg-Beschluss geforderte Abwahlmöglichkeit mit Zweidrittelmehrheit als immer noch zu restriktiv einstuftend *Fehling*, in: Regulierungsrecht (Fn 28), § 17 Rn 79; kritisch zu den typischerweise hohen Abwahl-Hürden auch *Löwer*, „Starke Männer“ oder „starke Frauen“ an die Spitze der Universität? Zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Leitungsstrukturen, in: Ruffert (Hrsg), Recht und Organisation 2003, S 25, 35; *Krausnick*, Staat und Hochschule (Fn 12), S 445 ff.

52 Zur Bestellung eines „Staatskommissars“ *Thieme* (Fn 11), Rn 216.

c) Stellvertretung beim Dekan

In Baden-Württemberg ist die Hochschule durch ihren Bestätigungsvorbehalt (§ 6 Abs. 1 bzw. § 10 Abs. 1 der geänderten ErrichtungsVO) an der Auswahl von Prodekan und Prorektor mit Vetoposition beteiligt. Für Hamburg enthält dagegen § 16 Abs. 2 HmbPolAG eine zwingende Vertretungsregelung und nimmt dadurch im Umkehrschluss dem Fachbereichsrat die Möglichkeit, selbst einen Stellvertreter für den Dekan oder die Dekanin zu wählen. Die (zumindest) Beteiligung der Hochschulorgane an der Auswahl des jeweiligen Leitungspersonals ist ein zentraler Aspekt der Hochschulautonomie⁵³ und damit dem Grunde nach von der Wissenschaftsfreiheit selbst dann geschützt, wenn man Einzelheiten der Hochschulselbstverwaltung nicht mehr von Schutzbereich umfasst⁵⁴ ansieht. Gewiss wiegt die Stellvertreterfrage weit weniger schwer als die Auswahl des Leiters oder Dekans, doch kann die Entscheidung über einen Stellvertreter oder eine Stellvertreterin auch nicht als bloße Marginalie abqualifiziert werden. Dem Fachbereichsrat hier jegliche Auswahlmöglichkeit zu nehmen, wäre wegen Art. 5 Abs. 3 GG nur zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Hochschularbeit oder zum Schutz hinreichend gewichtiger externer Gemeinwohlbelange zulässig.

Die Entwurfsbegründung zu § 16 Abs. 2 HmbPolAG⁵⁵ lässt solche Gründe nicht erkennen. Dort wird nur erläutert, warum kein Prodekan, sondern nur eine Vertretungsregelung vorgesehen ist. Daraus ergibt sich jedoch nichts für die Frage, warum der Fachbereichsrat einen Stellvertreter oder eine Stellvertreterin nicht selbst wählen dürfen. Ein Rechtfertigungsgrund könnte allenfalls darin liegen, dass man zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Fachbereichsarbeit eine Situation vermeiden möchte, in der kein Stellvertreter vorhanden ist, weil sich im Fachbereichsrat für niemanden eine Mehr-

heit findet. Dazu würde es jedoch genügen, dass eine gesetzliche Vertretungsregelung greift, sofern und solange kein gewählter Stellvertreter existiert. Somit spricht viel dafür, dass die vorgesehene Regelung mangels Erforderlichkeit gegen die Selbstverwaltungsgarantie aus der Wissenschaftsfreiheit verstößt.

2. Mitwirkung Externer in Gremien

a) Beratende Mitwirkung eines Vertreters der Polizeiakademie sowie eines Vertreters der Aufsichtsbehörde im Fachbereichsrat

Gemäß § 17 Abs. 2 HmbPolAG nehmen an Sitzungen des Hochschul-Fachbereichsrats je ein Vertreter der Polizeiakademie und der Aufsichtsbehörde beratend teil. Eine solche Mitwirkung Außenstehender in einem Selbstverwaltungsgremium, wie im vorliegenden Zusammenhang nur in Hamburg zu finden,⁵⁶ stellt grundsätzlich einen Fremdkörper dar. Dies wird auch nicht automatisch dadurch unbedenklich, dass diese Externen kein Stimmrecht besitzen. Denn schon die bloße Beteiligung an der Diskussion kann – und soll hier wohl auch, da sonst die Regelung ja sinnlos wäre – Entscheidungsprozesse beeinflussen. Die potentielle Kausalität bloß beratender Mitwirkung ist in anderen Rechtsbereichen einhellig anerkannt: So müssen etwa nach den Gemeindeordnungen aller Bundesländer befugte Gemeinderäte die Sitzung komplett verlassen, dürfen also auch in der Beratung nicht mehr mitwirken.⁵⁷ Ferner ist aus der Grundrechtsdogmatik bekannt, dass auch rechtlich unverbindliches beraterisches Staatshandeln Eingriffsqualität besitzen kann.⁵⁸ Allerdings ist die Mitwirkung von Externen in Selbstverwaltungsgremien nicht gänzlich ohne Vorbild.⁵⁹ Dafür wird man jedoch zumindest einen hinreichend gewichtigen sachlichen Grund fordern müssen. Hier lässt sich die Teilnahme des sonstigen Akademiemitglieds nicht mit

53 Besonders betont von Gärditz, Hochschulorganisation (Fn 6), S 498 f.

54 So versteht Krausnick, Hochschule und Staat (Fn 12), S 109 ff mwN die BVerfG-Entscheidungen zu Brandenburg und Hamburg, unterschätzt dabei jedoch die Direktionskraft der dortigen Leitlinien, insbesondere des geforderten Partizipationsniveaus (siehe oben III.1.).

55 Bürgerschafts-Drs 20/8279, S 30.

56 Insbesondere findet sich für Baden-Württemberg nichts Vergleichbares in §§ 3, 7, 9 der ErrichtungsVO iVm. §§ 10, 68 LHG BW. Die Konferenz gemäß § 7 PolAG Nds ist von vornherein nicht als echtes Selbstverwaltungsorgan (wenngleich mit „Unabhängigkeit“) konzipiert (vgl oben I. 1.); dennoch finden sich darin keine explizit Außenstehenden, wenn man davon absieht, dass der Direktor oder die Direktorin als geborener Gremiumsleiter der Akademie insgesamt und nicht nur dem Studiengang vorsteht (zum Versuch der Rechtfertigung vgl Nds LT-Drs 15/3595, zu § 5, S 20).

57 Statt aller Ehlers, Die Gemeindevertretung, in: Mann/Püttner (Hrsg), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I, 3. Aufl 2007, § 21 Rn 22 mwN.

58 Für die öffentliche Kritik einer Universitätskommission an vermeintlich fehlerhaften Arbeiten eines Hochschulmitglieds BVerwG 11.12.1996 – BVerwG 6 C 5.95 – E 102, 304 ff; auf faktische Beeinträchtigungen allgemeiner bezogen Fehling, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 155.

59 So finden sich zB bei der DFG, die als Selbstverwaltungsinstitution der Wissenschaft konzipiert ist, Staatsvertreter sogar mit Stimmrecht in verschiedenen Gremien, insbesondere dem Hauptausschuss; allerdings ist die finanzielle Forschungsförderung keine reine Selbstverwaltungsaufgabe; zum Ganzen zB Salaw-Hanslmaier, Die Rechtsnatur der deutschen Forschungsgemeinschaft, 2003, insbes S 150 ff; Von vornherein kein passendes Beispiel sind dagegen die Hochschulräte, weil diese keine Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, sondern als institutionelle Kooperation zwischen Hochschule, Staat und Gesellschaft ausgestaltet sind.

der Erwägung rechtfertigen, der Fachhochschulbereich gehöre zur Akademie. Damit erläge man einem Zirkelschluss. Denn die Akademie-Konstruktion ist ja, wie oben dargestellt, selbst verfassungsrechtlich problematisch und rechtfertigungsbedürftig.

Die Mitwirkung des Vertreters der Aufsichtsbehörde findet ihre Rechtfertigung nicht ohne weiteres in deren – als solche gegenüber Hochschulen verfassungsrechtlich unbedenklichen und sogar gebotenen⁶⁰ – Rechtsaufsichtsfunktion. Denn die Rechtsaufsicht ist besonders im Hochschulbereich mit gutem Grund als regelmäßig nachgelagerte Aufsicht konzipiert; sie gibt die Möglichkeit, als rechtswidrig angesehene Maßnahmen zu beanstanden und gegebenenfalls die Beseitigung von Rechtsverstößen anzuordnen, nicht aber schon im Vorfeld die Entscheidungsfindung des Selbstverwaltungsorgans zu beeinflussen. Zwar finden sich auch Anzeige- und Genehmigungsvorbehalte, die es der Rechtsaufsicht ermöglichen, rechtswidrige Maßnahmen ex ante zu stoppen. Doch bleiben auch dann Entscheidungsfindung des Selbstverwaltungsgremiums und Rechtsaufsicht streng getrennt und hintereinander geschaltet. Gewiss sind im Vorfeld besonders weitreichender Entscheidungen der Hochschulen wechselseitige Information und informelle Beratung durchaus typische Ausprägungen eines zunehmend kooperativen Rechtsaufsichtsverhältnisses,⁶¹ jedoch nur punktuell⁶² und von staatlicher Seite aus regelmäßig nicht erzwingbar. Ist dagegen im Selbstverwaltungsgremium der Vertreter der Rechtsaufsicht stets präsent, so kann dessen Drohung mit nachgelagerten Rechtsaufsichtsmaßnahmen für den Fall, dass gegen seinen Rat entschieden wird, einen nicht zu unterschätzenden Einschüchterungseffekt auslösen.

Ob dies bereits zu einer strukturellen Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit und damit zur Verfassungswidrigkeit der Regelung führt, ist offen. Das Verwaltungsgericht Hamburg hat es schon vor längerer Zeit im Eilrechtsschutz dahinstehen lassen, inwieweit solch ein Teilnahmerecht dann verfassungsgemäß ist, wenn dafür

eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage existiert.⁶³ Mit hoher Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig wäre es jedoch, wenn den Fachbereichsvertretern rechtlich gar keine Möglichkeit verbliebe, ohne „Beobachtung“ zu beraten.⁶⁴ Möglicherweise lässt sich freilich das Gesetz verfassungskonform dahingehend verstehen, dass jedenfalls informelle Besprechungen der Fachbereichsvertretung, außerhalb einer förmlichen Fachbereichssitzung, ohne die in § 17 Abs. 2 HmbPolAG genannten Außenstehenden stattfinden dürfen. Dies würde bedeuten, dass eine förmliche Sitzung, an der auch die genannten anderen Personen beratend teilnehmen können, nur anberaumt werden müsste, wenn rechtsverbindliche Beschlüsse gefasst werden sollen. Einmal mehr bleiben jedoch Möglichkeiten und Grenzen einer solchen autonomiestärkenden Auslegung unklar. Damit verbleiben auch in diesem Punkt erhebliche Zweifel, ob der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zu grundrechtsschützenden organisatorischen Regelungen hinreichend nachgekommen ist.

b) Mitwirkung von Polizeivertretern bei der Entwicklung des Curriculums in einer Gemeinsamen Kommission

§ 6 HmbPolAG enthält eine besondere Zuständigkeits- und Verfahrensregelung für die Fortschreibung des Curriculums. Dafür wird eine aus Vertretern des Fachbereichsrats und der Polizei paritätisch zusammengesetzte Gemeinsame Kommission gebildet, die ihre Vorschläge und Empfehlungen dem Fachbereichsrat zur Beschlussfassung unterbreitet. Nur entfernte Ähnlichkeit besitzt in Baden-Württemberg § 10a Abs. 5 der geänderten ErrichtungsVO, die dortige Bildungskommission betreffend, zusammengesetzt aus den Mitgliedern der Studienkommission des Fachhochschulbereichs und dem Institutsleiter des Präsidiums Bildung. Dieses Kommission obliegen nämlich keine Vorschläge für das Curriculum des Studiengangs, sondern die Abstimmung der verschiedenen Hochschulaufgaben (von Fachhochschulstudium einerseits und Präsidium Ausbildung andererseits).

60 Zur Notwendigkeit einer wirkungsvollen staatlichen Rechtsaufsicht über seine Hochschulen siehe BVerwG 26.11.2009 – BVerwG 2 C 15.08 – E 135, 286, Rn 43 – Stiftungsuniversität; dazu näher Gärditz, Die niedersächsische Stiftungshochschule vor dem Bundesverwaltungsgericht, WissR 43 (2010), 220, 228 ff.

61 Dazu allgemein grundlegend Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, insbes S. 507 ff; speziell für die Hochschulen vgl schon Roellecke, Rechtsaufsicht und informelle Steuerung am Beispiel der Universitäten, DÖV 1985, 854 ff.

62 Vgl Kahl, Hochschule und Staat, 2004, S 85: „nur anlassbezogen, nicht aber begleitend als ständige Aufsicht“.

63 Siehe VG Hamburg, 20.1.1994 – Bs III 420/93 – NVwZ-RR 1994, 587, 588, wo eine solche gesetzliche Ermächtigung fehlte; allgemein bereits Salzwedel, Staatsaufsicht in Verwaltung und Wirtschaft, VVDStRL 22 (1965), 206, 250 mit dortiger Fn 118;

wohl aA ohne Begründung Knemeyer, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht), in: Mann/Püttner (Hrsg), Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd 1, 3. Aufl 2007, § 12 Rn 49.

64 VG Hamburg, 20.1.1994 – Bs III 420/93 – NVwZ-RR 1994, 587, 588: „Zur Selbstverwaltung gehört ein eigener Bereich interner, dem Einblick Dritter entzogener, von Rücksichtnahmen auf Reaktionen der Aufsichtsbehörde freier Beratung und unbefangener Entscheidungsfindung“; so auch Schröder, Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Staatsaufsicht über die wissenschaftlichen Hochschulen, WissR 1985, 199, 209; Reich, HRG-Kommentar, 11. Aufl 2012, § 59 Rn 2; Lüthje, in: Denninger (Hrsg), HRG-Kommentar, 1984, § 59 Rn 26; aA Hailbronner, in: Hailbronner/Geis (Hrsg), Hochschulrecht in Bund und Ländern, Stand Nov 2013, § 59 HRG Rn 7.

Die Entwicklung des Curriculums eines (Fach-) Hochschulstudiengangs unterfällt der Freiheit der Lehre und ist in hohem Maße wissenschaftsrelevant. Doch berührt die Ausbildungsaufgabe einer Hochschule auch wissenschaftsexterne Gemeinwohlbelange. Nach der Verfassungsrechtsprechung gewährt die Wissenschaftsfreiheit den Hochschulen und ihren Fachbereichen deshalb kein Recht, ausschließlich über Umfang und Inhalt des Lehrangebotes zu bestimmen.⁶⁵ Vielmehr ist die Studienordnung im Kooperationsbereich von Staat und Hochschule angesiedelt, freilich mit klarem Übergewicht der Hochschulseite.

Bei der Polizei stellt deren praktische Einsatzfähigkeit einen hochrangigen Gemeinwohlbelang dar. Daher ist eine beschränkte Mitwirkung des Staates, wie hier in Gestalt von Polizeivertretern, grundsätzlich nicht zu beanstanden. Eine paritätische Beteiligung in einer Kommission, die nur Vorschläge unterbreitet und keine eigenen Entscheidungsbefugnisse besitzt, erscheint als solche mit Art. 5 Abs. 3 GG vereinbar. Allerdings muss der Fachbereichsrat beim Curriculum die Befugnis behalten, entsprechende Vorschläge und Empfehlungen der gemeinsamen Kommission nicht nur rundum zu verwerfen, sondern auch abzuändern. § 6 Abs. 1 S. 3 HmbPolAG, der unspezifisch von einer Vorlage an den Fachbereichsrat „zur Beschlussfassung“ spricht, kann und muss entsprechend verfassungskonform ausgelegt werden. Ein Verfassungsverstoß liegt dann nicht vor.

3. Ressourcenausstattung des Studien- bzw. Fachhochschulbereichs

Zur Ausstattung des Fachbereichs mit Sachmitteln und nichtwissenschaftlichem Personal schweigt sich selbst das Hamburger Gesetz weitgehend aus; erst recht gilt dies für sein Pendant in Niedersachsen bezüglich des dortigen Bachelor-Studiengangs. § 7 Abs. 1 Nr. 6 PolAk-dG Nds. nennt zwar „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Verwaltung und Technik“ als Mitglieder der Konferenz ohne Stimmrecht, doch mangels organisatorischer Verselbstständigung eines Fachhochschulbereichs kann es sich dort von vornherein nur um Mitarbeiter der Polizeiakademie insgesamt und nicht speziell für den Studienbetrieb handeln. Im Hamburg werden immerhin in § 15 Nr. 5 HmbPolAG sowie in § 17 Abs. 1 Nr. 5 HmbPolAG „sonstige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ erwähnt. In der Entwurfsbegründung zu § 15 HmbPolAG⁶⁶ heißt es dage-

gen, dass „im Fachhochschulbereich grundsätzlich keine sonstigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt sind“. Die Verwirklichung der Freiheit von Forschung und Lehre setzt jedoch ein Mindestmaß an Personalausstattung auch unterhalb der Dozenten- und Wissenschaftlerebene voraus. Nach allgemeiner Auffassung gibt Art. 5 Abs. 3 GG den Wissenschaftlern im Rahmen des Verfügbaren einen Teilhabeanspruch auf ein Minimum von Ressourcen auch im administrativen Bereich.⁶⁷ Diese verfassungsrechtlichen Leitlinien beziehen sich zwar in erster Linie auf die wissenschaftlichen Hochschulen mit ihren besonders ressourcenintensiven Forschungsaufgaben, doch auch die Fachhochschulen sind vor allen zur administrativen Abwicklung von Prüfungen und für die interne (Selbst-)Verwaltung auf gewisse administrative Sach- und Personalmittel angewiesen. Dies erkennt immerhin die Entwurfsbegründung zu § 11 HmbPolAG im Grundsatz an und will dem dadurch Rechnung tragen, „dass die selbstverwalteten Angelegenheiten der Forschung und Lehre prioritär von der Akademieverwaltung abgearbeitet werden“.⁶⁸ Sachmittel erwähnen Gesetz und Entwurfsbegründung gar nicht, so dass man versucht sein könnte, auch insoweit den Fachhochschulbereich auf die Mitnutzung der Ausstattung der Polizeiakademie zu verweisen.

Die Entwurfsbegründung ist jedoch nicht verbindlich. Sie kann allenfalls im Wege der historisch-genetischen Auslegung für das Verständnis des Gesetzestextes fruchtbar gemacht werden. Die Reichweite dieser Auslegungsmethode bleibt zudem beschränkt; das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach deutlich gemacht, dass die Entstehungsgeschichte eines Gesetzes nur insoweit für dessen Auslegung herangezogen werden kann, wie sich für die entsprechende Auslegung zumindest gewisse Anhaltspunkte auch im Wortlaut finden lassen.⁶⁹ Insoweit könnte man sich hier wohl allenfalls auf § 1 HmbPolAG stützen, wonach der Fachhochschulbereich zur Polizeiakademie gehört und – so könnte man folgern – damit auch das Personal der Akademie im Fachhochschulbereich Verwendung finden kann. Einen Anspruch des Fachhochschulbereichs gegenüber der Gesamt-Akademie auf Überlassung der erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen ist daraus jedoch nicht ohne weiteres abzuleiten.

Möglicherweise lässt sich diese Lücke in Hamburg durch verfassungskonforme Gesetzesauslegung schlie-

65 BVerfG 11.7.1984 – 1 BvL 10/83 – E 67, 202, 207 – Bremisches Hochschulgesetz; vgl auch BVerfG 13.4.2010 – 1 BvR 216/07 – E 126, 1, 25 f – Fachhochschullehrer; *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 210 mwN; *Britz*, Art 5 III (Wissenschaft) Rn 52.

66 Bürgerschafts-Drs 20/8279, S 29.

67 BVerwG 22.4.1977 – BVerwG VII C 49.74 – E 52, 339, insbes 342

ff u 348 ff; zusammenfassend mwN *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 41.

68 Bürgerschafts-Drs 20/8279, S 28.

69 BVerfG 16.2.1983 – 2 BvE 1, 2, 3, 4/83 – E 62, 1, 45 mwN – Bundestagsauflösung.

ßen. Selbst dann bleibt aber in der täglichen Praxis ein erhebliches Unsicherheits- und Konfliktpotenzial, welche Ressourcen der Fachhochschulbereich konkret beanspruchen kann. Im schlimmsten Fall könnte die Akademie ihre Personalhoheit dazu missbrauchen, Entscheidungen des Fachhochschulbereichs in Forschung und Lehre in der Umsetzung „auszubremsen“, ja die Verfügungsgewalt über sonstige Mitarbeiter und Sachmitteln sogar als Disziplinierungsmaßnahme zu nutzen. Man wird die Wahrscheinlichkeit solcher Strategien als gering einschätzen können. Doch fordert die Wissenschaftsfreiheit, dass auch gegen solche keineswegs gänzlich abwegigen Missbrauchsmöglichkeiten organisatorische Vorsorge getroffen wird, wo, wie hier, Rechtsschutzmöglichkeiten im Einzelfall nicht hinreichend effektiv wären:

„Entscheidungen, die im Einzelfall die Wissenschaftsfreiheit verletzen, lassen sich durch Organisationsnormen allerdings nie völlig ausschließen. Dagegen ist der jeweilige Grundrechtsträger durch die Möglichkeit rechtlicher Gegenmaßnahmen geschützt.“ Der Gesetzgeber darf aber keine „Strukturen schaff[en], die sich gefährdend auswirken können [...]“⁷⁰

Zum Teil lässt sich der Grundausrüstungsanspruch bereits durch das Recht auf Mitbenutzung und Mitverfügung über Ressourcen einlösen, doch bedarf es darüber hinaus zur Gewährleistung einer freien Wissenschaft auch eines absoluten Minimums an Mitteln, über deren Einsatz der einzelne Wissenschaftler allein entscheiden kann.⁷¹ Dies erscheint von Forschungsmitteln des einzelnen Wissenschaftlers auf die Ausstattung des Fachbereichs übertragbar. Viel spricht dafür, dass eine Organisationsstruktur, die ständig das Damoklesschwert des – wiederum für Forschung und Lehre benötigte Energien verzehrenden – Streits um notwendige personelle und sachliche Ressourcen über dem Fachhochschulbereich schweben lässt, als strukturelle, nicht nur theoretische und im Einzelfall nicht effektiv abzuwehrende Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit einzustufen ist.

Ein letzter Ausweg bestünde darin, aus der Erwähnung der sonstigen Mitarbeiter in § 15 Nr. 5 HmbPolAG sowie in § 17 Abs. 1 Nr. 5 HmbPolAG ungeachtet der Entwurfsbegründung doch herzuleiten, dass der Fachhochschulbereich einen Anspruch auf nichtwissenschaftli-

ches Personal besitzt, das ausschließlich ihm zugeordnet ist. Ob dies im Wege verfassungskonformer Auslegung noch möglich ist, erscheint jedoch alles andere als gesichert.

Selbst in Baden-Württemberg bleibt der Zugriff auf die nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter in der Konkurrenz von Lehre und Forschung einerseits und neuen weiteren nichtakademischen Ausbildungsaufgaben andererseits prekär. Denn die ErrichtungsVO spart das nichtwissenschaftliche Personal der Hochschule weitgehend aus und nennt insoweit nur den Verwaltungsdirektor (§ 13c ErrichtungsVO); die „Personalangelegenheiten“ des integrierten Präsidiums Bildung regelt dagegen das Innenministerium (§ 2 Abs. 4 S. 4 ErrichtungsVO) als vorgesetzte Behörde. Immerhin bestanden aber zum Zeitpunkt der Reform bereits entsprechende Hochschulstrukturen, so dass davon auszugehen sein dürfte, dass die vorhandenen Mitarbeiter weiterhin auch für die administrative Unterstützung von Forschung und Lehre zur Verfügung stehen und nicht dem neu hinzugekommenen Präsidium Bildung zugeordnet werden.

4. Aushilfsverpflichtung der Professoren im außerakademischen Bereich

§ 26 Abs. 2 HmbPolAG normiert eine Pflicht der Professoren, im Berufsausbildungszweig der Akademie kurzzeitig und im Einzelfall unterstützend tätig zu werden. Eine ähnliche Mitwirkungspflicht sogar ohne die genannten Einschränkungen findet sich in § 10 Abs. 1 PolAkdG Nds.

Selbst die Hamburger Regelung ist noch recht unbestimmt formuliert. Nach der Entwurfsbegründung zu § 26 HmbPolAG soll es sich um Vorträge und ähnliche Lehraufträge handeln, welche über die Studierenden hinaus auch für sonstige Polizeibeamte von besonderem Interesse sind.⁷² Manches spricht dafür, dass zumindest eine präzisere gesetzliche Fassung geboten wäre, doch ist es nicht gänzlich ausgeschlossen, dass man eine genauere abschließende Umschreibung für nicht möglich und die Beifügung von Beispielen für nicht zielführend erachtet.

In der Sache ist ein beamteter Hochschullehrer grundsätzlich nicht ohne weiteres verpflichtet, außerhalb seiner Hochschule zu lehren. Dies folgt über die Wissenschaftsfreiheit hinaus aus seinem Recht auf das konkret-funktionelle Amt, das ihm durch seine Berufung und die Beschreibung seiner Professur zugewiesen

70 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 116.

71 So auf die Forschung des individuellen Wissenschaftlers bezogen BVerfG 8.2.1977 – 1 BvR 79, 278, 282/70 – E 43, 242, 282 – Hamburgisches Universitätsgesetz; zusammenfassend mwN Fehling,

in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 41; Löwer, Freiheit wissenschaftlicher Forschung und Lehre, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd 4, 2011, § 99 Rn 44.

72 Bürgerschafts-Drs 20/8279, S 37.

ist.⁷³ Allerdings ist die Beteiligung von Hochschullehrern an nichtakademischer Ausbildung nicht ohne Vorbilder,⁷⁴ außerdem gehören die Weiterbildung und der Transfer akademischer Erkenntnisse in die Praxis nach den Hochschulgesetzen typischerweise zu den Hochschulaufgaben;⁷⁵ dann zählt dies abstrakt auch zum Aufgabenbereich der Professoren. Eine konkrete Lehr- und Vortragsverpflichtung ist damit freilich nicht verbunden, schon gar nicht unter der Verantwortung einer nichtakademischen Institution. Wollte man § 26 Abs. 2 HmbPolAG als eine solche konkrete Pflicht des einzelnen Professors und der einzelnen Professorin verstehen, was nach dem Wortlaut nahelegt, stieße dies auf verfassungsrechtliche Bedenken. Außerdem darf die Übertragung zusätzlicher Aufgaben im Bereich von Weiterbildung u.Ä. nicht zu einer sukzessiven „Auszehrung der Forschungs- und Lehrkapazität durch permanente Überlastung“ führen.⁷⁶

Dass bei solchen Verpflichtungen im Hamburger Gesetz (nicht dagegen in Niedersachsen) eine „Berücksichtigung der Wissenschaftsfreiheit“ ausdrücklich garantiert wird, vermag die verfassungsrechtlichen Bedenken schon deshalb nicht komplett zu zerstreuen, weil „Berücksichtigung“ nach dem Wortlaut weniger ist als die gebotene „Wahrung“. Man hat freilich auch hier eine verfassungskonforme Auslegung in Betracht zu ziehen. Dann wäre § 26 Abs. 2 HmbPolAG als bloße Aufgabenzuweisung zu lesen und dem einzelnen Professor und der einzelnen Professorin wäre ein Weigerungsrecht zuzubilligen, wenn ihm oder ihr im konkreten Fall mit vertretbaren Gründen Aufgaben in Lehre und Forschung vorrangig erscheinen. Außerdem müsste die Heranziehung des einzelnen Professors streng auf Vorträge u.Ä. aus dem eigenen Fach beschränkt werden.

Doch bleibt es einmal mehr zweifelhaft, ob die rudimentäre Normierung in § 26 Abs. 2 HmbPolAG eine solche verfassungskonforme Auslegung und Ergänzung zulässt und ob der Gesetzgeber nicht verpflichtet gewesen wäre, zur Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch Organisation und Verfahren eine präzisere Regelung zu

treffen. Dies gilt erst recht für § 10 Abs. 1 PolAkdG Nds, wenn man die dortigen Professoren entgegen dem Verwaltungsgericht Göttingen⁷⁷ weiterhin als Hochschullehrer im Sinne von Art. 5 Abs. 3 GG einstuft.

5. Entscheidungsbefugnisse des Akademieleiters bzw. Direktors über die Gewährung von Leistungszulagen

Nach § 40 Nr. 6 HmbBesG in der durch Art. 3 Hmb. Aus- und Fortbildungsneuausrichtungsg geänderten Fassung soll anscheinend der Akademieleiter über die Gewährung von Leistungszulagen der Professoren ohne Beteiligung der Selbstverwaltung des Fachbereichs entscheiden. Gleiches gilt für § 2b Abs. 2 NdsBesG in der Fassung von Art. 5 des dortigen Ausbildungsneuordnungsg, wonach die Zuständigkeit allein beim Direktor der Akademie liegt.

Die Gewährung solcher Zulagen ist jedoch insoweit grundrechtsrelevant, als die damit oftmals – soweit es sich nicht um bloße Funktionszulagen handelt – verbundene Bewertung wissenschaftlicher Leistungen zur inhaltlichen Steuerung der Wissenschaft missbraucht werden könnte.⁷⁸ Deshalb spricht viel dafür, dass der Fachbereichsrat dabei substantielle Mitwirkungsrechte behalten muss, etwa mit der Befugnis, Leitlinien festzulegen.⁷⁹ Rechtsprechung direkt dazu liegt freilich noch nicht vor. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zum Hamburger Hochschulgesetz die Entscheidungsmacht des Präsidiums über die Gewährung von Leistungszulagen u.Ä. nebst Vorschlagsrecht des Dekans mit der Erwägung gerechtfertigt, das HmbBesG enthalte dafür inhaltlich hinreichend konkrete Vorgaben.⁸⁰ Doch erstens bedarf das Präsidium der Universität Hamburg, anders als der Leiter der Polizeiakademie (siehe oben), gemäß § 80 Abs. 1 S. 1 HmbHG der Bestätigung des Hochschulsenats als Selbstverwaltungsgremium und ist ein echtes Selbstverwaltungsorgan der Universität. Zweitens war dort der Fachbereich immerhin mit dem Dekan beteiligt, während bei der Hamburger Polizeiakademie anscheinend nicht einmal dieser oder diese ein Vorschlagsrecht besitzt.

73 Vgl BVerfG 13.4.2010 – 1 BvR 216/07 – E 126, 1, 26 f.: „Eine unbeschränkte Möglichkeit für die Hochschulorgane, dem Hochschullehrer fachfremden Unterricht abzuverlangen, würde nicht nur dessen durch die Lehre des eigenen Fachs bestimmten Lehrfreiheit nicht gerecht, sondern könnte auch zur Sanktionierung missliebiger Lehre im eigenen Fach benutzt werden.“

74 *Thieme* (Fn 11), Rn 518, nennt Kurse „Deutsch für Ausländer“ und im medizinischen Bereich Veranstaltungen an den Klinika angegliederten Schulen für medizinische Hilfsberufe, ferner Fortbildungen für Bibliothekare.

75 ZB § 3 Abs 1 Satz 3 HmbHG; zum Wissens- und Technologietransfer *Thieme* (Fn 11), Rn 309.

76 *Geis/Madeja*, Hochschule und Wissenschaft, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd 3, 3. Aufl 2013,

§ 85 Rn 10.

77 Siehe oben I. 1. mit dortiger Fn 2.

78 Vgl zu den Kompetenzen der Leitungsorgane bei der Evaluation von Forschung und Lehre mit Auswirkungen auch auf die Ressourcenausgestaltung (nicht die Besoldung), BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 358: Der davon möglicherweise ausgelöste Druck zur Orientierung an extern gesetzten Bewertungskriterien kann zu Fehlentwicklungen führen.

79 Vgl für die leistungsgerechte Mittelvergabe in der Universität *Fehling*, in: BK (Fn 15), Art 5 Abs 3 Rn 237; *Sterzel/Perels*, Freiheit der Wissenschaft und Hochschulmodernisierung, 2003, S 218 ff; *Schulte* (Fn 29), VVDStRL 65 (2006), 110, 128 f.

80 BVerfG 20.7.2010 – 1 BvR 748/06 – E 127, 87, 118 f.

Im Übrigen muss die Leistungsbeurteilung in Forschung und Lehre wesentlich auf Evaluationen beruhen (vgl. auch § 34 Abs. 3 Nr. 1 u. Abs. 4 Nr. 1 HmbBesG). Dazu enthält § 31 HmbPolAG nur eine äußerst rudimentäre Regelung, eher noch unspezifischer (von der Erwähnung auswärtiger Gutachten abgesehen) bleibt § 2b Abs. 3 S. 2 NdsBesG. Insoweit hat aber das Bundesverfassungsgericht im Brandenburg-Beschluss die dortigen ebenfalls unbestimmten Regelungen zur Evaluation nebst darauf gestützter Ressourcenverteilung nicht zuletzt deshalb für noch verfassungsgemäß befunden, weil Fachbereichsrat und Hochschulsenat in diesen zweistufigen Prozess hinreichend eingeschaltet waren.⁸¹ Es spricht einiges dafür, dass gleiche Anforderungen auch für Leistungsbewertungen als Grundlage von Besoldungszulagen gelten, die zwar nicht direkt die Lehr- und Forschungsressourcen betreffen, aber mit ihrer Anreizfunktion indirekt steuernd wirken können.⁸² Die Organisation und Ausgestaltung vorgelagerter Evaluationen liegt in Hamburg nach § 31 HmbPolAG in der Hand des Fachbereichs, in Niedersachsen wirkt nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 PolAkG Nds. die Konferenz (die freilich nicht als echtes Selbstverwaltungsorgan konzipiert ist) in nicht näher bezeichneter Form mit.

Die Evaluationsregelungen mögen somit gerade noch ausreichen. Verfassungsrechtlich bedenklich bleiben jedoch in beiden Bundesländern die alleinige Zuständigkeit des Akademieleiters bzw. Direktors (der ohne Zustimmung des Fachhochschulbereichs ins Amt kommen soll) für die Gewährung der Leistungsbezüge sowie das Fehlen jeglicher Beteiligung des Hochschulsektors (etwa mittels eines Vorschlagsrechts des Dekans oder der Dekanin – den es in Niedersachsen mangels eigenständigen Fachhochschulbereichs ja nicht einmal gibt).

V. Abschließende Gesamtwürdigung

Die organisatorische Verklammerung von Studium und berufspraktischer Polizeiausbildung ist ein verfassungs-

rechtlich legitimes Gemeinwohlziel, birgt aber abstrakt betrachtet das Risiko, dass nichtakademische (Polizei-) Hierarchien direkt oder indirekt in den (Fachhochschul-)Bereich von Forschung und Lehre hinüberwirken und die dortige Selbstverwaltung sowie mittelbar möglicherweise sogar die Freiheit der akademischen Ausbildung selbst beeinträchtigen. Wie relevant dieses Risiko tatsächlich ist und inwieweit gesetzliche Sicherungen dem entgegenwirken können und müssen, hängt von der konkreten Organisationsstruktur ab.

Relativ gering bleiben die Risiken für die Wissenschaftsfreiheit, wenn – wie in *Baden-Württemberg* – die Polizeihochschule als solche unangetastet bleibt und unter ihrem Dach „nur“ zusätzliche nichtakademische Ausbildungsaufgaben in einer anderen Abteilung angesiedelt werden. Problematische Wirkungen kann eine solche Organisationsreform womöglich aber auf einer organisationspsychologischen Ebene zeigen. Da das Selbstverständnis einer Einrichtung nicht zuletzt durch deren Aufgaben geprägt wird,⁸³ liegt die Vermutung nahe, dass sich – wie wohl politisch durchaus beabsichtigt⁸⁴ – mit der angegliederten polizeipraktischen Ausbildung das „intellektuelle Klima“ der Hochschule insgesamt zugunsten stärkerer Praxisorientierung wandelt, vermittelt über die nunmehr für beide Bereiche zuständige einheitliche Leitung und deren Verwaltungsstab. Zum Verfassungsproblem würde dies freilich erst dann, wenn geänderte Prioritäten sich in der Konkurrenz um knappe personelle und finanzielle Ressourcen auch in mangelnder administrativer Unterstützung des Studienbetriebs und/oder in überbordenden nichtakademischen Zusatzaufgaben der Professoren niederschlagen. Den Gesetzgeber trifft insoweit eine Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht,⁸⁵ bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen müsste zumindest der Anspruch des Hochschulbereichs auf adäquate Ressourcenausstattung gesetzlich konkretisiert werden.

Geht dagegen die bisherige Hochschulausbildung ganz in einer außerwissenschaftlichen Akademiestruk-

81 Vgl. BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 360 ff.

82 Hender (Fn 32), VVDStRL 65 (2006), 238, 257; J. Koch, Leistungsorientierte Professorenbesoldung, 2010, S 149 f; vgl. auch Ruffert, Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, VVDStRL 65 (2006), 146, 182 f; Art 5 Abs 3 GG, „steht der wissenschaftsexternen Institutionalisierung und Ausgestaltung von Kontrollmechanismen wie [...] Vergütungssystemen [...] entgegen. Dieses Verbot reicht schon wegen der naheliegenden Gefahr kaschierender Ausweichargumente über die organisatorisch nicht abgesicherte Toleranz von Lehrmeinungen hinaus.“

83 Zur durch Organisationsinteressen geleiteten Problemwahrnehmung allgemein Fehling, Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe, 2001, S 270 ff mwN.; für eine breitere Diskussion verschiedener politikwissenschaftlicher Modelle zum

Zusammenhang von institutionellen Rahmenbedingungen und einer bestimmten Art von Politik siehe Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S 563 ff.

84 Zum Wunsch nach stärkerer Praxisorientierung des Studiums für den gehobenen Polizeidienst als wichtigem Grund für die Neuorganisation siehe einleitend oben I.

85 Vgl. dort auf wissenschaftsadäquate Evaluationskriterien bezogen, BVerfG 26.10.2004 – 1 BvR 911, 927, 928/00 – E 111, 333, 360; allgemein zur Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht zB BVerfG 8.4.1997 – 1 BvR 48/94 – E 95, 267, 314 f; Dem hält Gärditz, Hochschulorganisation (Fn 6), S 362 f, ein Gebot der Bewältigung gegenwärtig erkennbarer Konfliktlagen entgegen, weil er ansonsten die Flucht des Gesetzgebers in eine bloße Nachsteuerung fürchtet.

tur auf, wie in *Niedersachsen* der Fall, so kann mangels substantieller Selbstverwaltung von organisatorischer Absicherung freier Lehre und Forschung keine Rede mehr sein. Vor Art. 5 Abs. 3 GG hat dies nur Bestand, wenn konsequenterweise mit der notwendigen Klarheit – woran es in *Niedersachsen* fehlt – ganz auf eine Hochschulausbildung für den gehobenen Polizeidienst verzichtet wird. Ein Bachelor-Studiengang bleibt trotzdem weiter möglich, denn dieser ist im Bologna-Rahmen nicht mehr notwendig an eine Hochschule gekoppelt, sondern kann auch von einer Berufsakademie angeboten werden. Doch haben die bisherigen Professoren der Hochschule für Polizei weiterhin aus Art. 33 Abs. 5 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 3 GG einen Anspruch auf wissenschaftsadäquate Verwendung, was (anders als in *Niedersachsen* geschehen) zumindest komplizierte Übergangsregelungen notwendig machen würde.

Die *Hamburger* Reorganisation einer bisherigen Hochschule der Polizei als Fachbereich in einer übergeordneten Polizeiakademie stellt einen Grenzfall dar. Die damit verbundene abstrakte Gefahr für die Wissenschaftsfreiheit der im Fachhochschulbereich Tätigen und die ihnen gewährte Selbstverwaltung macht die neue rechtliche Konstruktion zwar nicht von vornherein verfassungswidrig, erhöht jedoch die Anforderungen an organisatorische und verfahrensmäßige Sicherungen zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit beträchtlich. Mustert man daraufhin die einzelnen Bestimmungen des HmbPolAG, so weisen diese an vielen Stellen zumindest Lücken und Unklarheiten auf. Für sich betrachtet mögen eine Reihe von Regelungen noch verfassungskonform auslegbar und ergänzbar sein. Sie müssen aber mehr leisten, nämlich eine wissenschaftsadäquate Struktur errichten, welche Verletzungen der Wissenschaftsfreiheit, die aus der Akademiekonstruktion resultieren, strukturell –

von unvermeidbaren Missbrauchsmöglichkeiten im Einzelfall abgesehen – ausschließt. Dies ist in einer Gesamtbetrachtung kaum der Fall. Die bloße mehrfache Betonung der Wissenschaftsfreiheit reicht dazu nicht aus.

Gewiss ist der Ruf nach immer detaillierterer Gesetzgebung kein Allheilmittel; eine Überdehnung der Wesentlichkeitslehre kann statt zur Freiheitssicherung⁸⁶ auch zu Überregulierung und bloßem Bürokratiewuchs führen.⁸⁷ Doch geht es hier nicht primär um Quantität, sondern um die Qualität⁸⁸ der Regelungen zu Organisation und Verfahren an den wissenschaftsensiblen Nahtstellen zwischen berufspraktischem Akademie- und Hochschulbereich, zwischen Hierarchie, Kollegialprinzip und individueller Freiheit in Lehre und Forschung.⁸⁹

Der Kern der Problematik liegt bei allen drei Modellen in dem Konsequenzgebot, das sich Art. 5 Abs. 3 GG entnehmen lässt:⁹⁰ Will der Gesetzgeber weiterhin ein Hochschulstudium für den gehobenen Polizeidienst, so muss er auch die dafür grundrechtlich gewährleistete Selbstverwaltung einräumen und organisatorisch schützen. Ein „bisschen Wissenschaftsfreiheit“ gibt es insofern ebenso wenig wie „ein bisschen schwanger“. Ohne wissenschaftsadäquate Hochschulstrukturen muss die Politik offen auf eine Hochschulausbildung verzichten und sich dann – von dem Probleme der adäquaten Weiterbeschäftigung der Professoren ganz abgesehen – auch der unbequemen Kritik stellen, der gehobenen Polizeiausbildung fehle es nunmehr an dem im demokratischen Rechtsstaat angezeigten Reflexionsniveau.

Der Autor ist Professor an der Bucerius Law School Hamburg und Direktor des Instituts für Öffentliches Recht, Abteilung 3: Öffentliches Recht mit Rechtsvergleichung.

86 Programmatisch *Morgenthaler*, Freiheit durch Gesetz, 1999.

87 Klassisch zur Kontraproduktivität einer zu weitreichenden Ver-gesetzlichung *Wagner*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, VVDStRL 37 (1979), 214, 244 ff; *Hufen*, Die Grundrechte und der Vorbehalt des Gesetzes, in: Grimm (Hrsg), Wachsende Staatsaufgaben – Sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, 273, 281.

88 Zum Verständnis der Wesentlichkeitstheorie als Qualitätssi-cherung vgl *Hoffmann-Riem*, Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitätsgewährleistung durch Normen, AöR 130 (2005), 5, 45 ff; in anderem Zusammenhang zuvor schon *Scherzberg*, RisikoSteuerung durch Verwaltungsrecht, VVDStRL 63 (2004), 214, 257; skeptisch *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als

Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd 1, 2. Aufl 2012, § 9 Rn 54.

89 Eingehend zur freiheitssichernden Bedeutung des Vorbehalts des Gesetzes bei der Hochschulorganisation *Gärditz*, Hochschulorganisation (Fn 6), S 425 ff, der ein „geschlossenes und effektiven Grundrechtsschutz gewährleistendes Regelungskonzept“ fordert.

90 *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, S 289 ff; *Starck* (Fn 13), Art 5 Abs 3 Rn 296 f, 387; *Britz* (Fn 11), Art 5 III (Wissenschaft) Rn 83; skeptisch im Hinblick auf den möglichen Anwendungsbereich *Krausnick*, Staat und Hochschule (Fn 12), S 183 f.