

**Klaus Faber\***

**Ausführliche Fassung des in Forschung & Lehre 7/2013 erschienenen Beitrages.**

**Weshalb die Zwangsfusion der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus mit der Hochschule Lausitz (FH) scheitern wird**

In der Auseinandersetzung um die Zwangsfusion der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus (BTU) mit der Hochschule Lausitz (FH) in Senftenberg sagen manche Debatteilnehmer, unabhängig vom Ausgang der verschiedenen Gerichtsverfahren, darunter mehrerer Verfassungsbeschwerden vor dem Bundes- und dem Landesverfassungsgericht sowie eines Normenkontrollverfahrens, und des im April 2013 gestarteten Volksbegehrens "Hochschulen erhalten" stehe eines jetzt schon fest: nämlich das Scheitern des Zwangsfusionsprojekts, wenn man es an seinen ursprünglichen oder an sonstwie nachvollziehbaren Zielen messe. An dieser Beurteilung hat sich auch nach der negativen Entscheidung des Landesverfassungsgerichts im Eilverfahren zum BTU-Antrag auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung nichts geändert, mit dem das Inkrafttreten des Landesfusionsgesetzes zum 1. Juli 2013 verhindert werden sollte.

Zusammengefasst geht die Argumentation dahin, dass man gegen die überwältigende Mehrheit in der Willensbildung eines Hauptbeteiligten, der BTU, wie sie in vielen Demonstrationen und in den letzten einstimmig gefassten Resolutionen des Universitätssenats vom Juni 2013 Ausdruck gefunden hat, eine Universität nicht erfolgreich mit einer Fachhochschule verschmelzen könne, vor allem dann nicht, wenn dabei die Universität eindeutig diskriminiert werde. In der Tat: Für den "Gründungssenat" der nach der Auflösung der BTU und der Senftenberger FH zu errichtenden Fusionshochschule sieht das Fusionsgesetz des Landes nur vier Universitätsprofessoren als Mitglieder vor, neben ebenfalls vier FH-Professoren. Der deutliche Größenunterschied zwischen Universität und FH wird dabei nicht berücksichtigt. Der Gründungssenat der neuen Fusionshochschule ist nach dem Fusionsgesetz ausdrücklich auch für die Berufung von Universitätsprofessoren zuständig, ebenso für Forschungsfragen. In der Findungskommission, die für die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für das Gründungspräsidentenamt verantwortlich ist, sind die Universitätsprofessoren nach dem Fusionsgesetz mit einem Sitz vertreten. Angehörige der BTU oder der FH sollen sich nicht bewerben. Die Ernennung des Gründungspräsidenten bedarf des Einvernehmens mit dem erweiterten Gründungssenat. Das Fusionsgesetz enthält eine ungewöhnlich weit gefasste Ersatzvornahmeregulierung. Der einmal ernannte Gründungspräsident, der auch wichtige Funktionen bei der Umwandlung der Ämter von FH-Professoren in Universitätsprofessorenämter wahrzunehmen hat, ist für sechs Jahre im Amt. Er kann praktisch nicht abgewählt werden, da das dafür nach dem Fusionsgesetz erforderliche Quorum außerordentlich hoch angesetzt ist. Für die Zeit zwischen dem Realvollzug der Fusion (1. Juli 2013) und der Ernennung des Gründungspräsidenten werden die Geschäfte der Fusionshochschule von einem Beauftragten der Landesregierung geführt, der bereits im Februar 2013 eingesetzt worden ist.

Die von der Landesregierung und anderen geltend gemachten Fusionsgewinne werden in diesem Zusammenhang ebenso in Frage gestellt. Die Ausgangsposition für die Hochschulfinanzierung im Land Brandenburg ist denkbar schlecht, wie das im April 2013 brandenburgische Hochschulstädte und Hochschulen in einem Offenen Brief an Landtag und Landesregierung kritisieren. Kein Land, so der Brief, gibt pro Kopf der Bevölkerung gerechnet weniger als Brandenburg für seine Hochschulen aus. Dabei kann sich niemand mit belegbaren Gründen

darauf berufen, es fehle Brandenburg im Vergleich zu anderen Bundesländern an Finanz- oder Wirtschaftskraft. Die demografischen Perspektiven (siehe dazu unten) sind in der Gesamtbilanz eher günstig. Auch wenn man die Ausgaben für die Hochschulen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes bezieht, ist erkennbar, dass kein Land im Bundesvergleich einen geringeren Anteil am Bruttoinlandsprodukt für seine Hochschulen aufbringt. Brandenburg hat danach also nicht zu viel, sondern zu wenig Hochschulkapazitäten, wie das auch eine von der Landesregierung eingesetzte Expertenkommission zur Hochschulstruktur (Buttler-Kommission) feststellt. Wenn Ärzte für das Land Brandenburg, das keine medizinische Fakultät hat, an den zwei Universitäten in Magdeburg und in Halle oder in anderen Ländern ausgebildet werden, können Sachsen-Anhalt und die anderen Länder erwarten, dass auf anderen Gebieten auch Brandenburg einen angemessenen Hochschulfinanzierungsbeitrag leistet und die Hochschulausgaben Brandenburgs im Ländervergleich nicht mit großem Abstand auf dem letzten Platz liegen, sondern sich in der Nähe des Länderdurchschnitts bewegen. Davon ist Brandenburg aber noch sehr weit entfernt.

Die BTU-Finanzierung liegt ebenso seit langem im Argen. Bereits 2002 hatte der Wissenschaftsrat an das Land Brandenburg die deutliche Empfehlung gerichtet, die Finanzausstattung der Universität zu verbessern. Der Empfehlung von 2002 ist das Land nicht nachgekommen. Die Universität in Cottbus ist, so eine BTU-Untersuchung, die am schlechtesten finanzierte Technische Universität in Deutschland. Trotz der viel zu geringen Landesmittel hat die BTU bei der Drittmittelinwerbung für die Forschung im überregionalen Hochschulvergleich allerdings gute - überdurchschnittliche - Ergebnisse erzielt. Das gilt auch für den Vergleich mit Technischen Universitäten, vor allem wenn man den BTU-Ausgangsstand berücksichtigt. Ein Teil der - inhaltlich umstrittenen - Vorwürfe der Landesregierung gegenüber der BTU erklärt sich durch ihre chronische Unterfinanzierung. Diesen Aspekt erwähnen zwar die zwei von der Landesregierung eingesetzten wissenschaftlichen Kommissionen (Emmermann- sowie die bereits zitierte Buttler-Kommission), geben aber den extremen Finanzierungsdefiziten bei der Ursachenanalyse insgesamt ein zu geringes Gewicht. Der vom Land in den Verfassungsverfahren mit großer Schärfe erhobene Vorwurf, die BTU sei immer noch nicht DFG-Mitglied, kann vor diesem Hintergrund ebenso wenig überzeugen. Auf DFG-Aufnahmen haben auch Neugründungen in Westdeutschland, etwa in Bremen, längere Zeit warten müssen. Die aus einer Fusion von Universität und Fachhochschule hervorgegangene neue Universität Lüneburg, der aus der Sicht der Landesregierung offenbar eine Vorbildfunktion für die Cottbus/Senftenberg-Fusion zukommt, ist ebenfalls noch nicht DFG-Mitglied. Wie man durch eine Zwangsfusion zwischen einer Universität und einer Fachhochschule das Ziel einer DFG-Mitgliedschaft fördern will, ist für viele ohnedies nicht nachzuvollziehen.

Für einen wesentlichen Teil der hier relevanten BTU-Probleme trägt das Land Brandenburg Verantwortung, weil es die Universität nicht angemessen finanziert, obwohl es dazu durchaus in der Lage wäre. Das gilt übrigens auch für den vom Land verfügbaren, entwicklungshemmenden Besetzungsstopp für eine große Zahl von BTU-Professuren, der, was das Land allerdings nicht offen gelegt hatte, offensichtlich der Vorbereitung der Zwangsfusion dienen sollte. Die BTU-Unterfinanzierung und die Sperrung der Professuren hatten - selbstverständlich - negative Auswirkungen auf die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und insgesamt auf die BTU-Wettbewerbsfähigkeit, auch wenn, um es zu wiederholen, die BTU trotz ungünstiger Rahmenbedingungen auf verschiedenen Gebieten beachtliche Leistungen aufweisen kann.

Nach den Planungen der brandenburgischen Landesregierung soll es übrigens auch nach der von ihr gewünschten Zwangsfusion der BTU mit der FH im Kern nicht mehr Geld als vorher geben. Die von ihr angeführten Steigerungen betreffen im Wesentlichen neue Aufgaben, die in jedem Fall finanziert werden mussten, und Anpassungen an Tarifsteigerungen. Es soll da-

nach also bei der beschriebenen Unterfinanzierung bleiben, die auf der Landesebene auch von den Präsidenten der drei Landesuniversitäten und fast aller Fachhochschulen kritisiert wird.

Einige Pro- und Contra-Argumente aus der öffentlichen Debatte zur Zwangsfusion machen die übrigen Sachpositionen in der Auseinandersetzung deutlich.

Die BTU habe, so die Landesregierung, nicht in ausreichendem Umfang mit der Fachhochschule in Senftenberg kooperiert - ein weiterer Kritikpunkt, der nach Auffassung der Landesregierung die Zwangsfusion unumgänglich macht. Die BTU verweist demgegenüber auf gemeinsame Projekte mit der FH - und wiederum auf die Unterfinanzierung, die größere Kooperationschritte behindert habe und mehr den Wettbewerb als die Zusammenarbeit begünstige. Die FH nimmt zu den Vorwürfen gegen die BTU meist nicht Stellung und wirbt jetzt schon um Studenten mit der Aussicht, bald an einer Universität studieren zu können. Den Konzepten der BTU zur Weiterentwicklung wird von der Landesregierung entgegengehalten, sie seien nicht mit der FH abgestimmt. Die BTU-Erwidern, man habe die Abstimmung - ohne Erfolg - versucht, wird nicht akzeptiert. Viele haben in diesem Zusammenhang ohnehin den Eindruck gewonnen, dass die Debatte von der Landesregierung nicht ergebnisoffen geführt wurde, sondern von Anfang an auf die Fusion ausgerichtet war, obwohl die Emmermann- und die Buttler-Kommission eine derartige Fusion nicht empfohlen hatten.

Auch ein Demografieargument wurde von der Landesregierung in die Debatte eingeführt. Dass wegen der zu erwartenden negativen demografischen Entwicklung in Cottbus und Senftenberg die Fusion der beiden Hochschulen notwendig sei, war zu Beginn der öffentlichen Auseinandersetzung eine verbreitete Diskussionsfigur. Die Buttler-Kommission hat diese Annahme für die Entwicklung der Studierendenzahlen widerlegt. Seitdem spielt das Argument in der Öffentlichkeit keine große Rolle mehr. Die demografischen Prognosen über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren, bezogen auf ein einzelnes Land wie Brandenburg, sind, wie viele Vergleichsfälle zeigen, nicht zuverlässig. 2012 ist die Gesamtbevölkerung in Deutschland - bei einem Stand von über 82 Millionen Einwohnern - zur Überraschung mancher Prognostiker, die bereits ab 2007 von einem kontinuierlichen und drastischen Rückgang der Einwohnerzahl ausgegangen waren - wieder gewachsen. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Einwanderung aus Polen und aus anderen ostmittel- und osteuropäischen Ländern. Sinnvolle Infrastrukturinvestitionen im Land Brandenburg können in diesem Zusammenhang regionale Entwicklungs- und Einwanderungsimpulse zur Folge haben. Anders als im Schulsektor darf im Hochschulbereich kein unmittelbarer Schluss von der Entwicklung der vorhandenen regionalen Bevölkerung auf den Bildungsausbau und die Bildungsnachfrage gezogen werden. Über 70% der BTU-Studenten kommen nicht aus Brandenburg. Die BTU hat wie die FH in Senftenberg ihre Kapazitätsgrenzen bei der Aufnahme von Studierenden bereits überschritten, weil die Nachfrage aus anderen Bundesländern und aus dem Ausland für beide anhält. Die Studierendenzahlen werden in Deutschland auch künftig steigen. Das gilt ebenso für die Studienplatznachfrage aus dem Land Brandenburg selbst. 2012 hat die deutsche Hochschulrektorenkonferenz zu Recht festgestellt, dass die Kultusministerkonferenz der Länder in ihren letzten Prognosen wieder einmal die Studierendenzahlentwicklung falsch, nämlich mit zu niedrigen Ansätzen, eingeschätzt hat.

Für die Fusion der beiden Hochschulen in Cottbus und Senftenberg hat die Landesregierung zunächst auch Einsparmotive angeführt, auf diese dann aber nach der geschilderten Kritik der Buttler-Kommission in der öffentlichen Debatte verzichtet. In den Verhandlungen über die geplanten Studierendenzahlen wurden jedoch indirekt die früheren Sparansätze sichtbar. Das Landeswissenschaftsministerium wollte die Zahlen der Fusionshochschule auf 7000 Studierende begrenzen - auf eine Zahl, die die BTU vereinbarungsgemäß bereits jetzt erreicht hat.

Verschiedene Interventionen, auch diejenige des Oberbürgermeisters der Stadt Cottbus, haben dann zu einer Erhöhung der Zielzahlen geführt. Eine Ausfinanzierung der höheren Zahlen ist aber noch nicht gesichert.

In der Gesamtanlage des Fusionsplans und in der öffentlichen Auseinandersetzung spielt die Frage, wie weit sich Fachhochschulen und Universitäten bislang einander angenähert haben, eine zentrale Rolle. Das Land geht, wie das nicht erst in den Schriftsätzen zu den Streitverfahren sichtbar wird, von einer weitgehenden Annäherung der beiden Hochschultypen, auch aufgrund der Bologna-Entwicklung, aus. Von der Antwort auf die damit zusammenhängenden Fragen wird es wohl auch abhängen, ob und inwieweit die gegen das Gesetz über die Zwangsfusion eingeleiteten Streitverfahren Erfolg haben werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat selbst in Entscheidungen betont, dass sich die Verhältnisse in den Beziehungen zwischen den beiden Hochschultypen seit den 1980er Jahren geändert haben. Hervorgehoben wurde dabei u. a. die gestiegene Bedeutung der Forschung im Fachhochschulbereich. Eine uneingeschränkte Gleichstellung, die bedeutende Auswirkungen (u.a.) auf die Besoldung der FH-Professoren und auf die FH-Personalstruktur (wiederum mit Folgen für die Finanzierung) haben müsste, ist dabei allerdings nicht behauptet worden. Der Wissenschaftsrat hat 2010 in einer Empfehlung davon gesprochen, dass zwei gegenläufige Bewegungen im Hochschulsystem zu beobachten seien: Es gebe "zum einen punktuelle Konvergenzen zwischen den Hochschultypen Fachhochschule und Universität und zum anderen zeitlich parallele Ausdifferenzierungsprozesse, und zwar innerhalb der Hochschultypen sowie im Hochschulsystem insgesamt." Das bedeute, "dass die punktuellen Konvergenzen zwischen Fachhochschule und Universität nicht zu einer Auflösung der Typendifferenz führen."

Es geht dabei nicht nur um eine Rechtsfrage. Für die Entwicklung ist die hochschulpolitische Weichenstellung von Politik und Hochschulen, die sich allerdings an den Verfassungsgrundsatzentscheidungen für die Wissenschaftsfreiheit zu orientieren haben, wichtiger. Viele Debatteenteilnehmer treten für eine Erweiterung der Hochschultypenvielfalt und zugleich für eine Typendifferenzierung ein. Wenn man, wie einige Stimmen in der hochschulpolitischen Diskussion, die Angleichung von Universität und Fachhochschule sowie die Entfaltung der Hochschultypenbreite fördern will, dann wäre ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür, die FH-Stellung vor allem beim Promotions-, beim Habilitationsrecht (bzw. bei dem Recht, über das Vorliegen weiterer wissenschaftlicher Leistungen zu entscheiden), in der Personalstruktur, bei der Angleichung der Besoldungsspannbreite, des Ämterzuschnitts und der Amtsbezeichnungen, der Spannbreite bei der Regellehrverpflichtung, in der Forschung, und zuletzt generell bei den Abschlüssen zu verbessern. Die Angleichungstendenz kann dabei, wie bei den früheren Prozessen der TH- und der PH-Entwicklung, im Allgemeinen nur nach "oben" gehen, also in Richtung Statusverbesserung des FH-Bereichs, auch auf dem Besoldungssektor. Deshalb werden die Finanzminister wohl nicht zu den aktivsten Unterstützern einer derartigen Entwicklung gehören (falls man ihnen nicht im Einzelfall erfolgreich die - unzutreffende - Version vermitteln kann, man könne im Universitätsbereich noch etwas durch Angleichung nach "unten", nämlich an den FH-Sektor, einsparen, etwa auf dem Wege einer Zwangsfusion wie im Fall Cottbus).

Falls in etwa 30 Jahren (oder später) ein derartiger Angleichungsprozess, beginnend in finanzstarken Ländern und wohl auf der Grundlage eines nationalen Entwicklungskonsenses, abgeschlossen sein sollte, gäbe es u. a. größere und kleinere Universitäten (letztere: Ex-FH's). Statusprobleme gäbe es danach bei Fusionen zwischen verschiedenen Universitäten nicht mehr - oder jedenfalls viel weniger als heute im Universitäts- und FH-Bereich. Die Hochschultypen

innerhalb und außerhalb des neuen Universitätssystems wären durch eine breitere Typenvielfalt gekennzeichnet, vielleicht mit Entsprechungen im Ämter- und Besoldungssystem, das weiter flexibilisiert werden müsste, sowie mit Folgen in der Personalstruktur und für die Schwerpunktsetzung in Forschung und Lehre. Unter Umständen entsteht dann unterhalb des neuen Universitätsbereichs ein Sektor, dessen Vorboten u. a. die heutigen Berufsakademien sein könnten. Zur Skizzierung der künftigen Veränderungstendenzen gehören auch neue Entwicklungen mit online-Angeboten auf Hochschulniveau, begleitet von Präsenzleistungen, wie wir sie im Fernstudium schon heute kennen. Diese online-Entwicklung kann, so die Meinung von Experten, große Auswirkungen u. a. auf die Stellung der Fachhochschulen oder der späteren anwendungsorientierten, kleineren und auf die Region ausgerichteten neuen Universitäten haben. Man wird auf sie - entgegen den Prognosen, es werde in einigen Jahrzehnten weltweit nur noch zehn große Universitäten geben - auch künftig nicht verzichten können.

Fortschritte sind allerdings in den geschilderten zentralen Kernpunkten einer FH-Uni-Angleichung - FH-Promotions- und -Habitationsrecht (bzw. Recht, über das Vorliegen weiterer wissenschaftlicher Leistungen zu entscheiden), Personalstruktur, Professorenämter, -besoldung, -amtsbezeichnungen, Qualifikationswege zu den FH- und Uniprofessorenämtern, Regellehrverpflichtung - bislang nur in insgesamt begrenztem Umfang erreicht worden und darüber hinaus auch im Land Brandenburg zurzeit nicht geplant. Bei dieser Ausgangslage im Land Brandenburg stellt sich die Frage, ob dann, wie von dem brandenburgischen Fusionsgesetz u. a. bei der Senatsbesetzung vorgesehen, eine rechtliche Gleichstellung durch Gesetzesbeschluss behauptet und gegen die sonstige Regelungsrealität fingiert werden kann. Ohne eine reale Grundlage im sonstigen Regelungssystem ist eine derartige Fiktion unsinnig und nicht mit dem nach wie vor sinnvollen Homogenitätsgebot für die Zusammensetzung der Gruppe der Universitätsprofessoren zu vereinbaren. Nach dem Muster von Alt-Bologna wird man die Universitäten heute wohl kaum organisieren können: Dort bezahlten die Studenten die Professoren und wählten konsequenterweise auch den Rektor. Auch die reine Staatsanstalt ist kein attraktives Organisationsmodell. Die Hochschulselbstverwaltung und die Einheit von Forschung und Lehre gehören zu den wenigen deutschen Exporterfolgen auf institutionellem Gebiet.

Es spricht ebenso einiges dagegen, bei der Angleichung von Universität und Fachhochschule mit einer Pari-Pari-Zwangsfusion, wie sie das brandenburgische Fusionsgesetz vorsieht (je 4 Uni- und 4 FH-Professoren im Gründungssenat), anzufangen, obwohl die Voraussetzungen für eine derartige Gleichstellung im Hochschulsystem noch gar nicht geschaffen wurden und in der nächsten Zeit auch im Land Brandenburg offensichtlich nicht geschaffen werden sollen. Wenn der Gesetzgeber die Gleichstellung von FH- und Uniprofessoren, von Fachhochschulen und Universitäten nicht im Allgemeinen herstellen will, kann er auch im Rahmen einer Sondergesetzregelung wie dem brandenburgischen Fusionsgesetz nicht von einer - auch sachlich zweifelhaften - Gleichstellung ausgehen.

Die damit verbundene Fragestellung hat eine verfassungsrechtliche Dimension (Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG und nach der Landesverfassung; Recht auf eine wissenschaftsadäquate Hochschulorganisation) und zugleich zentrale hochschulpolitische Bedeutung. Der Ausgang der verfassungsrechtlichen und der politischen Auseinandersetzung, zu der das brandenburgische Volksbegehren "Hochschulen erhalten" gehört, ist auch für das deutsche Hochschulwesen außerhalb Brandenburgs wichtig. Er setzt Maßstäbe für die Gestaltung des Verhältnisses und für den Umgang zwischen Staat und Hochschulen, den in Brandenburg u. a. die Präsidenten der Universitäten in Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus in einer gemeinsamen Erklärung vom Dezember 2012 als verbesserungsbedürftig qualifizieren. Auf diese Problematik hat zuletzt auch der Universitätsteil der Hochschulrektorenkonferenz in einer

neueren Stellungnahme hingewiesen, die eine Zwangsfusion, wie sie in Cottbus vorgesehen wird, ablehnt.

Gegen den Willen der beteiligten Universität kann das brandenburgische Fusionsprojekt nicht erfolgreich sein. Es sollte daher jede Chance genutzt werden, die der politische Willensbildungsprozess oder die Gerichtsverfahren bieten, eine auf Kooperation abzielende Lösung im Einvernehmen mit den beiden Hochschulen anzustreben. In der Region werden FH- und Universitätsabschlüsse benötigt. Dafür sind, das gilt vor allem für die Fachhochschule, institutionelle Vorkehrungen erforderlich, die eine entsprechende Profilbildung erlauben. Eine erfolgreiche Hochschulpolitik setzt voraus, dass die Hochschulautonomie und die Wissenschaftsfreiheit respektiert werden. Wissenschaftsfreiheit verlangt ein Mindestmaß an Staatsferne, das der Staat beachten und garantieren muss. Mit dieser Orientierung ist die Zwangsfusion der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus mit der Hochschule Lausitz (FH) in Senftenberg nicht vereinbar.

*Zum Autor*

\*Klaus Faber ist Rechtsanwalt in Potsdam, bis 1990 Ministerialrat im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, u. a. für die Hochschulgesetzgebung, Bund-Länder-Verträge im Hochschulbereich und Hochschulfragen im Einigungsvertrag verantwortlich; 1990 bis 1994 Ministerialdirigent im brandenburgischen Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Abteilungsleiter Wissenschaft und Forschung; 1994 bis 1999 Staatssekretär des Kultusministeriums (Ministerium zuständig für Bildung, Wissenschaft, Kultur, Religionsgemeinschaften) in Sachsen-Anhalt