

Problemfeld Hochschulfusion

Eine Analyse aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

| **LOTHAR KNOPP** | Überlegungen der Wissenschaftsministerien, zum Teil bereits in die Tat umgesetzt, Hochschulen gleichen oder ungleichen Typus zu fusionieren, hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Beschluss vom 12. Mai 2015 weit die Tore geöffnet. Aktuelles Beispiel für die vorgesehene Verschmelzung zweier Hochschulen sind die TU Kaiserslautern und die Universität Landau. Doch bewähren sich solche Modelle überhaupt, insbesondere wenn es um die Fusion einer Universität und einer Fachhochschule geht?

Für die Verschmelzung zweier Hochschulen zu einer Hochschule werden von den Wissenschaftsministerien verschiedene Kriterien angeführt: Bereinigung von Strukturproblemen, Bündelung von Synergieeffekten, Erhöhung der Studierendenzahlen durch attraktivere, differenzierte und neue Studienangebote, nur um hier einige Argumente zu nennen. In diesem Zusammenhang dürfen gerade nicht die finanziellen Zwänge vergessen werden, erhofft man sich auf politischer Seite doch insbesondere Einsparpotenziale im Hinblick auf die Neugründung nur *einer* Hochschule im Unterschied zu vormals zwei Hochschulen, die jede für sich haushalterisch alimentiert werden müssen. Ein Trugschluss, wie sich nicht selten zeigt, bedarf doch insbesondere die aus einer

Fusion hervorgegangene neue Hochschule teilweise einer nicht unerheblichen staatlichen Anschubfinanzierung, um die mit ihrer Verschmelzung verbundenen hohen Erwartungen erfüllen zu können bei gleichzeitiger Abfederung der zunächst entstehenden negativen Fusionsfolgen. So wird z. B. durch die Verschmelzung von zwei „schwachen“ Universitäten zu einer neuen Universität nicht unbedingt eine „starke“ Universi-

»Aus der Verschmelzung von zwei ›schwachen‹ Universitäten zu einer neuen wird nicht unbedingt eine ›starke‹ Universität.«

tät, wenn die finanziellen Rahmenbedingungen dafür nicht geschaffen werden.

Fusion Universität-Fachhochschule

Problematisch bei derartigen Fusionen ist insbesondere die Zusammenlegung einer Universität mit einer Fachhochschule, also von Hochschulen unterschiedlichen Typus. Die politische wie fachliche Diskussion hat sich hier erstmalig verstärkt an der Fusion der ehemaligen Universität Lüneburg mit der FH Nordostniedersachsen zum 1.1.2005 zur neuen Universität Leuphana entzündet, propagiert vor allem von den

politischen Entscheidern als neue „Modelluniversität“ zur Umsetzung des Bologna-Prozesses und damit auch zur Beseitigung von hochschulbezogenen „Schieflagen“ an den beiden ursprünglichen Hochschulen. Eine ähnliche Argumentation wurde auch für die Verschmelzung der ehemaligen Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus und der Hochschule Lausitz (FH) durch Fusionsgesetz im Jahr 2013 ins Feld geführt. Die zuletzt genannte Fusion zog neben massiven universitären Protesten eine Reihe verfassungsgerichtlicher Entscheidungen nach sich, die wohl als einzigartig in der deutschen Hochschulgeschichte bezeichnet werden kann.

BVerfG öffnet Fusionstor

Zentrale Entscheidung bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Gesetzes zur Neugründung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg (BTU CS) ist der Beschluss des BVerfG vom 12.05.2015 (E 139, 148), in dem das BVerfG sich grundlegend mit der Fusion zweier Hochschulen beschäftigt hat. Das BVerfG bestätigte unter dem primären Prüfungsmaßstab der Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) sowie der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG) überwiegend – bis auf eine Ausnahme – die angegriffenen Regelungen des Gründungsgesetzes, wobei es im Kern seiner Ausführungen zu den Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der beiden betroffenen Hochschulen bzw. insbesondere deren wissenschaftlichen Untereinheiten, hier: der Fakultäten, dergestalt Stellung nahm, als es feststellt, dass es im Rah-

AUTOR



Professor **Lothar Knopp** ist geschäftsführender Direktor des Zentrums für Rechts- und Verwaltungswissenschaften und Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Umweltrecht an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

weltrecht an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

men des Gesetzgebungsverfahrens grundsätzlich im Rahmen des Ermessens der gesetzgebenden Organe stehe, wer und in welcher Form in dem von der Verfassung nicht vorgeschriebenen Anhörungsverfahren zu Wort komme. Hält sich daher der jeweilige Landesgesetzgeber an diese „minimalen Standards“, muss er bei der Verschmelzung von zwei Hochschulen auch keine verfassungsgerichtliche Verwerfung befürchten. Das BVerfG hat jedenfalls das Tor zur Verschmelzung zweier Hochschulen weit geöffnet und „Sonderbeteiligungsrechten“ von Hochschulen, resp. deren wissenschaftlichen Untereinheiten wie z. B. den Fakultäten, bei einem Gesetzgebungsverfahren zur Neugründung einer Hochschule nach Zusammenlegung von zwei Hochschulen, gerade unter dem Blickwinkel der Wissenschaftsfreiheit, eine klare Absage erteilt.

(Potenzielle) Folgen

Die Folgen einer Fusion können dagegen durchaus beachtlich sein, hochschulpolitische Erwartungen und Realität klaffen dabei nicht selten weit auseinander, insbesondere wenn die „Anschubfinanzierung“ für die neu gegrün-

»Hochschulpolitische Erwartungen und Realität klaffen bei einer Fusion nicht selten weit auseinander.«

dete Hochschule zu knapp bemessen ist und sich nicht über einen längeren Zeitraum erstreckt, wobei ca. zehn Jahre durchaus als realistisch anzusehen sind, um einer durch Fusion entstandenen neu gegründeten Hochschule auf die Füße zu helfen. Dies gilt umso mehr, wie das Beispiel der BTU CS zeigt, wenn eine Universität und eine Fachhochschule zu einer Hochschule

verschmolzen werden. Seit Entstehung der neuen BTU CS bis heute, also bereits ca. sechs Jahre lang, „elaboriert“ die Neugründung bei defizitärer Finanzlage im Innenverhältnis an neuen Organisationsstrukturen und ist zu Konsolidierungsmaßnahmen gezwungen. So erstreckt sich die Diskussion unter anderem auf das weitere Nebeneinanderbestehen von durchaus studententrächtigen FH-Studiengängen und universitären Studiengängen, während insgesamt gesehen die ursprünglichen hochschulpolitischen Erwartungen zu einem Aufwuchs der Studierendenzahlen nach der Fusion sich gerade nicht erfüllt haben, diese vielmehr kontinuierlich stagnieren. Der in diesem Zusammenhang gern angeführte „demographische Wandel“ ist dabei aber nur als *eine* Ursache für diesen Befund zu sehen und vorliegend sicherlich nicht die ausschlagge-

Anzeige

57. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V.



**Ernährung heute –
individuelle Gesundheit und
gesellschaftliche Verantwortung**



Anmeldung
ab Mitte
Januar 2020

11. – 13. März 2020
Friedrich-Schiller-Universität Jena

www.dge.de

#DGE20

bende. Die massive und arbeitsaufwändige Beschäftigung der neuen Universität mit besagten Problembereichen verhindert zugleich eine Konzentration z. B. auf eine forschungsträchtige Außenwirkung und die Wahrnehmung der Universität als geschlossene Einheit von außen. Dagegen belasten neue Fragen einer Umstrukturierung bei nicht „auskömmlichem“ Budget insbesondere wiederum die im Rahmen der Fusion neu gegründeten Fakultäten, was die Durchführung der eigentlichen Aufgaben der Universität bzw. ihrer wissenschaftlichen Untereinheiten in Forschung und Lehre erheblich belastet. Die Motivation der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer sowie des wissenschaftlichen wie auch des nicht-wissenschaftlichen Personals leidet darunter ebenfalls. Bereits in der Fusionsphase war eine zielgerichtete Beschäftigung mit den jeweiligen „eigentlichen“ hochschulischen Aufgaben nur erschwert möglich auf Grund der seinerzeit bestehenden Unsicherheiten, wie sich letztlich die Fusion in der Praxis auswirken würde. Jetzt muss sich die neu gegründete Hochschule immer noch mit deren Folgen auseinandersetzen, was ihre Behauptung als neue Wissenschaftseinrichtung in der Scientific Community nicht unbedingt erleichtert. Die angesprochenen Problembereiche sind dabei nicht als „BTU CS-spezifisch“ zu bewerten, sondern betreffen auch andere Hochschulfusionen, wie die Neugründung der „Leuphana“ in 2005 belegt, die es auch erst vor wenigen Jahren geschafft hat, ihre Fusionsfolgen zu überwinden und nunmehr als profilierte Universität in der Scientific Community wieder Fuß zu fassen beginnt. Hinzu kommt schließlich noch die nicht zu unterschätzende Standortfrage. Da die fusionierten Hochschulen in der Regel unterschiedliche Standorte aufweisen, gilt es diese bei Beibehaltung nach einer Fusion auch angemessen zu bewirtschaften oder konsequent zu schließen, was bei einer Finanzierung der neuen Hochschule besonders berücksichtigt werden muss. Erschwert werden dadurch auch die Schaffung neuer Organisationsstrukturen, die aber erforderlich sind, damit die neue Hochschule „aus einem

Guss“ effektiv agieren kann. Mit dieser Problematik wird die neu zu gründende Universität nach Verschmelzung der TU Kaiserslautern und der Universität Landau ebenfalls konfrontiert werden.

Positiv – trotz aller Widrigkeiten – ist dagegen im Hinblick auf die BTU CS zu vermerken, dass das Zusammenwachsen von ehemaliger Universität und Fachhochschule dennoch stetig vor-

»»Leuchttürme« haben erst einmal erhebliche Vorarbeiten zu bewältigen, bevor sie strahlen können.«

ranschreitet, wozu im Besonderen die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer aus beiden Bereichen maßgeblich beitragen.

Der neue „Leuchtturm“ in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wird jetzt die Fusion der TU Kaiserslautern und der Universität Landau massiv vorangetrieben. Nach einem entsprechenden Beschluss des Ministerrats im Februar 2019 soll im Sommer 2020 die rechtliche Grundlage für diese Fusion durch ein Umstrukturierungsgesetz in Kraft treten, die dann zum 1. Januar 2023 erfolgen soll. Mit der neu zu gründenden Uni-

»Ob Hochschulfusionen der Weisheit letzter Schluss zu einer Neugestaltung der deutschen Hochschullandschaft sind, bleibt erheblich zu bezweifeln.«

versität Kaiserslautern-Landau soll dann auch Rheinland-Pfalz entsprechend den politischen Verlautbarungen seinen „Leuchtturm“ erhalten. Dieser Begriff wurde im Übrigen auch gern im Zusammenhang mit der Fusion zur Neugründung der BTU CS und bereits bei der alten BTU Cottbus immer wieder „strapaziert“. Die politischen Entscheider vergessen dabei häufig, dass solche „Leuchttürme“, bevor sie überhaupt in die Lage versetzt werden, zu strahlen, erst einmal erhebliche Vorarbeiten zu bewältigen haben, die durch unzureichende Finanzierungen erschwert werden bzw. ihr „Leuchten“ lange Jahre verzögern oder gar unmöglich machen. Nachdem nach Bekanntwerden der Fusionspläne zunächst massive Wider-

stände seitens der TU Kaiserslautern zu registrieren waren, hat jetzt deren Hochschulleitung diese offensichtlich aufgegeben, um an der praktischen Umsetzung des Fusionsplans des Wissenschaftsministeriums mitzuwirken.

Die vom zuständigen Wissenschaftsministerium angeführten Gründe für besagte Verschmelzung ähneln zumindest teilweise den Begründungen der Wissenschaftspolitik zu den Fusionsprozessen bei der Universität Lüneburg/FH Nordostniedersachsen sowie der BTU Cottbus/FH Lausitz. Es zeichnet sich hier ein „Muster“ ab,

das auch bei künftigen Fusionsvorhaben zu beobachten sein wird. Auch werden von der Politik gern die gleichen Begriffe wie bei vorhergegangenen Fusionen verwendet, wie der aktuelle Fusionsvorgang in Rheinland-Pfalz belegt: „Leuchtturm“ – worauf schon hingewiesen wurde, „Modelluniversität“, nur um einmal zwei prominente Beispiele für diese Wortwahl anzuführen.

Fazit

Ob Hochschulfusionen der Weisheit letzter Schluss zu einer Neugestaltung der deutschen Hochschullandschaft sind, bleibt erheblich zu bezweifeln. Einsparmodelle sind sie jedenfalls keineswegs. Vielmehr muss von Anfang an, und dies für viele Jahre, seitens der Wissenschaftsministerien eine angemessene Finanzierung sowie inhaltliche und rechtliche Begleitung gesichert sein, damit die aus der Fusion hervorgegangene neue Hochschule überhaupt in der Lage ist, ihre Entwicklungspotenziale zu entfalten und sich so in der Scientific Community zu etablieren. Tut die Politik dies nicht, verweigert sie sich ihrer Verantwortung. Fusionierte Hochschulen sind sowieso zunächst mit facettenreichen und komplexen Organisations- und Strukturfragen beschäftigt, bis „irgendwann“ der Aufbau der Neugründung als einigermaßen abgeschlossen angesehen werden kann.