

L e i t s ä t z e

zum Beschluss des Ersten Senats vom 12. Mai 2015

- 1 BvR 1501/13 -

- 1 BvR 1682/13 -

- 1. Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG begründet keine Beteiligungsrechte der Hochschulen, Fakultäten oder einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beim Zustandekommen eines Gesetzes zur Fusion zweier Hochschulen.**
- 2. Die staatliche Einsetzung eines Leitungsorgans im Zuge einer Hochschulfusion genügt den Anforderungen des Grundgesetzes an eine wissenschaftsadäquate Organisation umso weniger, je länger diese Leitung ohne ein universitäres Selbstverwaltungsorgan tätig ist und je weniger Befugnisse auf Notkompetenzen für reversible Entscheidungen beschränkt sind.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 1501/13 -

- 1 BvR 1682/13 -



IM NAMEN DES VOLKES

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

I. 1. der Fakultät 1 für Mathematik, Naturwissenschaften und Informatik der Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus, Platz der Deutschen Einheit 1, 03046 Cottbus,

2. der Fakultät 3 für Maschinenbau, Elektrotechnik und Wirtschaftsingenieurwesen der Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus, Platz der Deutschen Einheit 1, 03046 Cottbus,

- Bevollmächtigte: DOMBERTRechtsanwälte,
Mangerstraße 26, 14467 Potsdam -

gegen das Gesetz zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz
vom 11. Februar 2013 (GVBl I Nr. 4)

- 1 BvR 1501/13 - ,

II. 1. des Herrn Prof. Dr. B...,

2. des Herrn Prof. Dr. R...,

3. des Herrn Prof. Dr. R...,

- Bevollmächtigte: DOMBERTRechtsanwälte,
Mangerstraße 26, 14467 Potsdam -

gegen Art. 1 des Gesetzes zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz
vom 11. Februar 2013 (GVBl I Nr. 4)

- 1 BvR 1682/13 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Gaier,

Eichberger,

Schluckebier,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz

am 12. Mai 2015 beschlossen:

1. a) **§ 8 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz vom 11. Februar 2013 (Artikel 1 des Gesetzes zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz; Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil 1 Nummer 4 vom 12. Februar 2013; zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 28. April 2014, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil 1 Nummer 18, Seite 58) ist mit Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.**

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu II 2) und 3), soweit sie zulässig ist, zurückgewiesen.

b) Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II 1) hat sich erledigt.

c) Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerinnen zu I wird zurückgewiesen.

2. **Das Land Brandenburg hat den Beschwerdeführern zu II zwei Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**
3. **Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit für die Verfassungsbeschwerdeverfahren wird auf jeweils 100.000 € (in Worten: einhunderttausend Euro) festgesetzt.**

G r ü n d e :

A.

Die Verfassungsbeschwerden von zwei Fakultäten und drei Professoren richten

1

sich unmittelbar gegen landesrechtliche Vorschriften zur Fusion von zwei Hochschulen durch Gesetz.

I.

1. Mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz vom 11. Februar 2013 (Art. 1 des Gesetzes zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz, GVBl I Nr. 4; zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 28. April 2014, GVBl I Nr. 18, S. 58 <GW-HL>) wurde die Brandenburgische Technische Universität Cottbus mit der Fachhochschule Lausitz zur Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg fusioniert. Die Universität Cottbus ging im Jahr 1991 aus der 1953 eröffneten Hochschule für Bauwesen der DDR hervor, ist die einzige Technische Universität Brandenburgs und bietet neben dem Bauingenieurwesen weitere naturwissenschaftliche, technische und kulturwissenschaftliche Studiengänge an. Sie hatte vier Fakultäten mit 123 Professorinnen und Professoren, von denen nach Angaben der Landesregierung 47 % nicht habilitiert waren, und im Wintersemester 2011/2012 etwa 6.700 Studierende. Die Fachhochschule Lausitz ging 1991 aus der 1947 gegründeten Bergingenieurschule Senftenberg hervor und bezeichnete sich seit 2009 als „Hochschule Lausitz, University of Applied Science“; sie hatte 108 Professorinnen und Professoren an vier Fakultäten, von denen zum Zeitpunkt der Fusion zwölf habilitiert waren, und etwa 3.400 Studierende (Lausitz-Kommission, Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz [Kurzfassung], 2012, S. 5).

2

2. Dem Gesetzgebungsverfahren zur Fusion waren Bewertungen und Empfehlungen zu den beiden Hochschulen durch den Wissenschaftsrat und den Landeshochschulrat Brandenburg, ein die Landesregierung und die Hochschulen beratendes Expertengremium, durch die im Mai 2010 von der Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kultur eingesetzte Kommission für die Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz („Lausitz-Kommission“) sowie durch die im März 2011 vom Ministerpräsidenten berufene Hochschulstrukturkommission für das Land Brandenburg vorausgegangen.

3

Der Wissenschaftsrat hatte bereits im Jahr 1993 dazu aufgerufen, dass die Universität Cottbus und die Fachhochschule Lausitz intensiv kooperieren müssten; er forderte auch im Jahr 2002 eine deutlich engere Kooperation zwischen der Universität und der Fachhochschule, da deren Verhältnis durch beiderseitige Abschottung geprägt sei (Wissenschaftsrat, Stellungnahme zur Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus, Drs. 5101/02, S. 83 ff.). Auch der Landeshochschulrat hielt eine Neugestaltung des Hochschulraums Lausitz für dringend erforderlich, wobei für die Universität Cottbus und die Fachhochschule Lausitz unterschiedliche Formen der Kooperation bis hin zur Fusion denkbar seien (Landeshochschulrat, Tätigkeitsbericht für die Jahre 2008/2009, S. 5 f. und Anlage 4). Die Lausitz-Kommission schlug im Januar 2012 vor, „die Kooperation beider Hochschulen deutlich auszubauen, gleichzeitig aber beide Hochschulen zu erhalten“ (Lausitz-Kommission, Empfehlungen zur

4

Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz [Kurzfassung], 2012, S. 11). Die Hochschulstrukturkommission schloss sich im Juni 2012 den Empfehlungen der Lausitz-Kommission an und schlug für die Universität Cottbus und die Fachhochschule Lausitz eine Organisation als Holding vor (Hochschulstrukturkommission, Abschlussbericht, 2012, S. 192 f.).

Aus den Stellungnahmen der Landesregierung zu diesem Verfahren ergibt sich, dass der Bericht der Lausitz-Kommission in zahlreichen Gesprächen mit Abgeordneten, mit Angehörigen der betroffenen Hochschulen und mit der regionalen Wirtschaft diskutiert wurde. Der politische Prozess war allerdings, was die Anlagen zu den Stellungnahmen in diesem Verfahren belegen, von Spannungen geprägt. So scheiterte die Einrichtung einer Steuerungsgruppe des Ministeriums zur Hochschullandschaft Lausitz, weil der Präsident der Universität Cottbus keinen Bedarf für eine solche Institution sah und sich daher an ihr nicht beteiligen wollte. Auf das Schreiben des im April 2012 vom Ministerium eingesetzten Beauftragten für die Hochschulregion Lausitz vom 31. Mai 2012 teilte der Präsident der Universität Cottbus mit, dass er zwar weiter keinen Bedarf sehe, aber in Umsetzung einer fachaufsichtlichen Weisung als Mitglied der Steuerungsgruppe zur Verfügung stehe. Das Ministerium etablierte schließlich einen wissenschaftlichen Beirat, dem Mitglieder der Universität Cottbus nicht angehörten; der Präsident der Universität Cottbus lehnte die Mitarbeit weiterhin ab, weil es in Brandenburg bereits einen Landeshochschulrat gebe. Solange es keine Entscheidung des Gesetzgebers zur Fusion oder Schließung der Hochschulen gebe, werde die BTU stattdessen weiter an ihrem eigenen Konzept arbeiten.

5

3. Seit Mitte 2010 beschäftigte sich eine interne Arbeitsgruppe des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur mit neuen Strukturen für die Hochschullandschaft Brandenburgs und prüfte verschiedene Modelle der Hochschulentwicklung. Im Juni 2012 legte das Ministerium den Referentenentwurf eines Fusionsgesetzes vor. Er zielte auf die Errichtung der „Technischen Universität Lausitz-Holding“, regelte die Überführung der Fakultäten, Einrichtungen und Studiengänge der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz in diese und sah vor, dass die beiden Hochschulen in der Holding als ihrer Rechtsnachfolgerin aufgehen. Das Ministerium bat auch die Universität Cottbus mit einer Frist von sieben Wochen um eine Stellungnahme.

6

4. Der zuständige Ausschuss des Landtags hatte sich seit Januar 2012 mit dem Reformprozess befasst, unter anderem in einer öffentlichen Ausschusssitzung am 15. Februar 2012 mit der zuständigen Ministerin und den Präsidenten der Hochschulen. Im Oktober 2012 wurde der Gesetzentwurf zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz in den Landtag eingebracht (LTD Drucks 5/6180), der sich vom Referentenentwurf an einigen Stellen unterschied. Dies betraf nicht die Fusion der Hochschulen, sondern die Regeln zur Übertragung einer Universitätsprofessur auf Angehörige der Fachhochschule, die Schwerpunktprofessuren, die Lehrverpflichtung und die Konstituierung der künftigen Leitung - nun im Einvernehmen und nicht nur nach Anhörung des erweiterten Gründungssenats - und deren Abwahl. Zum Gesetzentwurf führte der

7

Ausschuss am 5. Dezember 2012 eine öffentliche Anhörung durch. Dazu wurden die beiden Hochschulen mit Schreiben vom 16. November 2012 geladen und zur Abgabe einer Stellungnahme bis zum 28. November 2012 aufgefordert. In der Anhörung äußerten sich die Präsidenten der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz sowie die Senatsvorsitzende der Universität Cottbus (LTBbg, P-AWFK 5/36). Der Ausschuss verabschiedete am 21. Januar 2013 eine Beschlussempfehlung (LT-Drucks 5/6692). Das Gesetz wurde am 23. Januar 2013 in zweiter Lesung nach kontroverser Beratung verabschiedet und der Antrag der Oppositionsfraktionen, „dem Prozess mehr Zeit“ zu geben (LTDrucks 5/6697), abgelehnt. Am 11. Februar 2013 wurde das Gesetz ausgefertigt und am 12. Februar 2013 im Gesetzblatt verkündet (GVBl I Nr. 4). Es trat am 1. Juli 2013 in Kraft; die Vorschrift zur Findung des Gründungspräsidenten oder der Gründungspräsidentin (§ 9 GWHL) galt bereits am Tag nach der Verkündung.

5. Das Gesetz zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz hat mit dem in Artikel 1 enthaltenen Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz (GWHL) mit Wirkung zum 1. Juli 2013 die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTUCS) errichtet. Die Fakultäten, Einrichtungen und Studiengänge der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz wurden solche dieser neuen Universität; die Hochschulverwaltung wurde von den bisherigen Verwaltungen gebildet (§ 1 GWHL). Die Universität Cottbus-Senftenberg wurde Rechtsnachfolgerin der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz (§ 21 Abs. 1 und Abs. 2 GWHL) und anstelle der Universität Cottbus in die Liste der staatlichen Hochschulen des Landes Brandenburg aufgenommen (Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a des Gesetzes zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz). Alle Mitglieder der alten Hochschulen wurden in die neue Universität übernommen (§ 5 GWHL).

8

Das Gesetz enthält Strukturvorgaben für die fusionierte Hochschule (a) und regelt die übergangsweise Leitung der Hochschule bis zur Ernennung des Gründungspräsidenten (b). Es regelt die Auflösung der zentralen Selbstverwaltungsgremien der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz und die Zusammensetzung der neuen zentralen Selbstverwaltungsgremien der Universität Cottbus-Senftenberg (c), die Übertragung einer Universitätsprofessur auf Hochschullehrerinnen und -lehrer der Fachhochschule Lausitz, die Schwerpunktprofessuren und die Betreuung von Dissertationen (d), und es konkretisiert Mitwirkungsrechte bei Berufungen, Habilitationen und Bewährungen auf einer Juniorprofessur (e). Weitere Regelungen betreffen die dezentrale Selbstverwaltung, die angestrebte Neuordnung sowie die Möglichkeit der Ersatzvornahme durch das Ministerium (f).

9

a) Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz sieht in § 2 Abs. 1 vor, dass die Universität Cottbus-Senftenberg bei Einrichtung der organisatorischen Grundeinheiten für Lehre und Forschung die Empfehlungen der Lausitz-Kommission und der Hochschulstrukturkommission berücksichtigen soll, die dem Gesetz als Anhang beigefügt sind. Danach soll es eine doppelte Struktur mit Grundeinheiten für ein stärker anwendungsbezogenes und für ein stärker theoriegeleitetes

10

Angebot in Forschung und Lehre sowie daneben Grundeinheiten für miteinander verschränkte Angebote geben. Die neue Universität hat nach § 2 Abs. 2 GWHL die Wahl, ob sie eine Fakultätsstruktur beibehält oder stattdessen vom Gesetzgeber als solche bezeichnete „Schools“ einrichtet, die dann die Aufgaben der Fakultäten übernehmen. Die Vorschrift lautet:

§ 2

Organisatorische Grundeinheiten

(1) ¹Bei der Einrichtung der organisatorischen Grundeinheiten für Lehre und Forschung soll die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg die in der Anlage beigefügten Empfehlungen der Kommission zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz vom Januar 2012 in der Fassung des Abschlussberichts der Hochschulstrukturkommission des Landes Brandenburg berücksichtigen. ²Die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg soll demgemäß organisatorische Grundeinheiten für ein stärker anwendungsbezogenes und für ein stärker theoriegeleitetes Angebot in Forschung und Lehre einrichten sowie solche, die miteinander verschränkte Elemente aufweisen. ³Abweichungen sind im Rahmen der staatlichen Zielsetzungen der Hochschulentwicklung möglich.

(2) ¹Abweichend von Absatz 1 kann sich die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg in die drei in § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 bis 4 genannten Schools als organisatorische Grundeinheiten für Lehre und Forschung gliedern. ...

Als zentrale Einrichtungen werden nach § 3 GWHL drei „Schools“ errichtet: eine „Undergraduate School“, eine „Graduate Research School“ sowie eine „Professional School“ als Zentrum für Weiterbildung und daneben ein Zentrum für Studierendengewinnung und Studienvorbereitung als „College“. Die zentralen Einrichtungen sollen die Grundeinheiten mit fachübergreifenden Angeboten ergänzen, aber nicht ersetzen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 GWHL). Sie unterliegen der Verantwortung des (Gründungs-)Präsidenten (§ 3 Abs. 6 Satz 2 GWHL). Die Schools und das College werden als zentrale wissenschaftliche Einrichtungen von Hochschullehrenden geleitet und von einem Beirat mit externer Expertise unterstützt (§ 3 Abs. 1 Satz 4 GWHL, § 74 Abs. 5 BbgHG in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 28. April 2014, GVBl I Nr. 18, S. 58 <BbgHG 2014>). Hochschullehrende müssen Lehre in mindestens zwei Schools wahrnehmen (§ 3 Abs. 1 Satz 6 GWHL). Die maßgeblichen Regelungen lauten:

11

§ 3

Zentrale wissenschaftliche Einrichtungen

(1) ¹Zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung im Bereich von Leh-

re, Forschung, Studium und Weiterbildung und zur Verfolgung der Ziele des Bologna-Prozesses werden folgende zentrale wissenschaftliche Einrichtungen gebildet:

1. ein Zentrum für Studierendengewinnung und Studienvorbereitung (College),
2. eine „Undergraduate School“,
3. eine „Professional School“ als Zentrum für Weiterbildung und
4. eine „Graduate Research School“.

²Sie wirken an der Profilbildung der Hochschule mit und bieten fakultätsübergreifende Vernetzungs-, Service- und Qualifizierungsangebote an. ³Ihre Aufgaben können im Rahmen der staatlichen Zielsetzungen der Hochschulentwicklung regelmäßig aktualisiert werden. ⁴Die Einrichtungen werden von einem Beirat, bestehend aus für die Zielsetzung des College und der Schools relevanten externen Expertinnen und Experten beratend unterstützt. ⁵Die Organisation und Benutzung der genannten Einrichtungen wird durch Satzung geregelt. ⁶Die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer nehmen Lehre in mindestens zwei Schools wahr.

...

(6) ¹Die Qualifizierungsangebote der unter Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 bis 4 genannten Einrichtungen sind als integrale Bestandteile des Studiums in die Studien- und Prüfungsordnungen aufzunehmen. ²Die Präsidentin oder der Präsident, in der Gründungsphase die Gründungspräsidentin oder der Gründungspräsident, weisen diesen Einrichtungen angemessene Mittel und Personal zur Bewirtschaftung zu. ³Die Angebote und die Zusammenarbeit zwischen den Schools und den organisatorischen Grundeinheiten werden miteinander abgestimmt.

b) Die Universität Cottbus-Senftenberg wurde bis zur Ernennung des Gründungspräsidenten im Juli 2014 durch einen vom Ministerium eingesetzten Gründungsauftragten geleitet. Die Amtszeiten der alten Leitungen endeten nach § 8 Abs. 1 GW-HL zum 1. Juli 2013. Die maßgeblichen Regelungen lauten:

12

§ 8

Leitung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg

(1) Die Amtszeit der Präsidenten sowie ihrer Vertreterinnen oder Vertreter und weiterer Mitglieder der zentralen Leitung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus und der Hochschule Lausitz (FH) ist zum 1. Juli 2013 beendet.

(2) ¹Die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg wird für die Dauer von sechs Jahren von einer Gründungspräsidentin oder einem Gründungspräsidenten geleitet. ²Bis zu ihrer oder seiner Bestellung wird die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg von einer oder einem oder mehreren durch das für Hochschulen zuständige Mitglied der Landesregierung zu bestellenden Beauftragten geleitet.

...

c) Mit der Errichtung der Universität Cottbus-Senftenberg waren die bestehenden Senate der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz aufgelöst (§ 12 Abs. 1 Satz 1 GWHL). Im Oktober 2013 wurden als zentrale Selbstverwaltungsorgane der Universität Cottbus-Senftenberg der Gründungssenat und der erweiterte Gründungssenat gewählt (§ 12 Abs. 1 Satz 2 GWHL), mit 14 beziehungsweise 31 Vertreterinnen oder Vertretern der in § 61 Abs. 1 Satz 3 BbgHG 2014 definierten Mitgliedergruppen (§ 12 Abs. 2 Satz 1 bzw. § 12 Abs. 3 Satz 1 GWHL). Acht beziehungsweise 16 Mitglieder des Senats gehören zur Mitgliedergruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer; von diesen werden je vier beziehungsweise acht von der Universität Cottbus respektive der Fachhochschule Lausitz gewählt (§ 12 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 GWHL). Je zwei Mitglieder des Senats gehören zu den weiteren Mitgliedergruppen. Die Amtszeiten des Gründungssenats und des erweiterten Gründungssenats enden mit der Wahl und der Konstituierung der zentralen Organe der Universität Cottbus-Senftenberg nach Maßgabe einer neuen Grundordnung (§ 12 Abs. 7 GWHL). Die maßgebliche Vorschrift lautet auszugsweise:

13

§ 12

Gründungssenat, erweiterter Gründungssenat

(1) ¹Mit der Errichtung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg sind die Senate oder die an ihre Stelle getretenen zentralen Organe der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus und der Hochschule Lausitz (FH) aufgelöst. ²Die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg wählt unverzüglich, spätestens bis zum 31. Oktober 2013, einen Gründungssenat und einen erweiterten Gründungssenat. ³Eine Doppelmitgliedschaft ist zulässig.

(2) ¹Stimmberechtigte Mitglieder des Gründungssenats sind insgesamt 14 Vertreterinnen oder Vertreter der Mitgliedergruppen gemäß § 59 Absatz 1 Satz 3 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes, von denen acht der Mitgliedergruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer und je zwei den weiteren Mitgliedergruppen angehören. ²Die Vertreterinnen oder Vertreter der Mitgliedergruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer werden dabei je zur Hälfte von den Mitgliedern dieser Mitgliedergruppe aus der Bran-

denburgischen Technischen Universität Cottbus und der Hochschule Lausitz (FH) getrennt gewählt. ³Wahlberechtigte in der Mitgliedergruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, die am 30. Juni 2013 noch nicht Mitglied der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus oder der Hochschule Lausitz (FH) waren, können selbst bestimmen, innerhalb welcher Teilgruppe der getrennt wählenden Mitglieder der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer sie die Stimme abgeben.

(3) ¹Stimmberechtigte Mitglieder des erweiterten Gründungssenats sind insgesamt 31 Vertreterinnen oder Vertreter der Mitgliedergruppen gemäß § 59 Absatz 1 Satz 3 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes, von denen 16 der Mitgliedergruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer und je fünf den weiteren Mitgliedergruppen angehören. ²Hinsichtlich der Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedergruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer gilt Absatz 2 Satz 2 und 3. ³Von den fünf Vertreterinnen und Vertretern der weiteren Mitgliedergruppen waren mindestens je zwei Vertreterinnen und Vertreter am 30. Juni 2013 Mitglieder der Hochschule Lausitz (FH).

(4) Das Nähere zur Wahl und zur Stellvertretung der gewählten Vertreterinnen oder Vertreter der Mitgliedergruppen regelt eine Wahlordnung, die die Leitung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg erlässt.

...

(7) Die Amtszeiten des Gründungssenats und des erweiterten Gründungssenats enden mit der Wahl und Konstituierung der zentralen Organe der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg nach Maßgabe der neuen Grundordnung gemäß § 15 Absatz 2.

d) Das Fusionsgesetz regelt, wie den in die Universität Cottbus-Senftenberg übergeleiteten Professorinnen und Professoren der Fachhochschule Lausitz dauerhaft eine Universitätsprofessur übertragen werden kann. Dazu bedarf es des Vorschlags des nach der Grundordnung zuständigen Organs; der Gründungspräsident oder die Gründungspräsidentin muss dann entscheiden, ob nach dem Struktur- und Entwicklungsplan Bedarf besteht, und die erforderliche Qualifikation muss durch mindestens zwei von der professoralen Mehrheit im nach der Grundordnung zuständigen Organ bestellten externe Gutachten nachgewiesen werden (§ 6 Abs. 2 GWHL). Dieses zuständige Organ setzt sich aus dem Gründungssenat und weiteren Universitätsprofessoren oder -professorinnen sowie Juniorprofessorinnen und -professoren zusammen, die sich nach § 46 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 BbgHG 2014 bewährt hatten (§ 12 Abs. 1 der vorläufigen Grundordnung). Zudem können an der Universität Cottbus-

14

Senftenberg Schwerpunktprofessuren für die Lehre oder für die Forschung eingerichtet werden (§ 6 Abs. 4 GWHL). Unter bestimmten Voraussetzungen können Professorinnen und Professoren der ehemaligen Fachhochschule Lausitz Dissertationen und Habilitationen betreuen (§ 6 Abs. 5 GWHL). Die maßgebliche Vorschrift lautet auszugsweise:

§ 6

Hauptberufliches wissenschaftliches und künstlerisches Personal

...

(2) ¹Nach § 5 Absatz 1 übergeleiteten Professorinnen oder Professoren der Hochschule Lausitz (FH), bei denen zusätzliche wissenschaftliche oder künstlerische Leistungen im Sinne des § 39 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vorliegen, kann durch die Gründungspräsidentin oder den Gründungspräsidenten dauerhaft die Funktion einer Professorin oder eines Professors für andere als anwendungsbezogene Studiengänge im Sinne des § 39 Absatz 3 Satz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes übertragen werden, wenn nach dem Struktur- und Entwicklungsplan der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg ein entsprechender Bedarf besteht. ²Art und Umfang der Dienstaufgaben sind in diesem Fall solche einer Professorin oder eines Professors für andere als anwendungsbezogene Studiengänge im Sinne des § 39 Absatz 3 Satz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes. ³Ob die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen, stellt die Gründungspräsidentin oder der Gründungspräsident unter Einbeziehung von mindestens zwei Gutachten von auf dem Fachgebiet anerkannten, auswärtigen Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern oder Künstlerinnen oder Künstlern, die über die Einstellungsbedingungen des § 39 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a des Brandenburgischen Hochschulgesetzes verfügen, auf Vorschlag des nach der Grundordnung zuständigen Organs fest, welches die Gutachterinnen und Gutachter bestellt. ⁴Dabei müssen in dem Organ die Professorinnen und Professoren, die die Einstellungsbedingungen nach § 39 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a des Brandenburgischen Hochschulgesetzes erfüllen, und die Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren, die sich nach § 44 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes bewährt haben, über die Mehrheit der Stimmen verfügen. ⁵Das Nähere zu weiteren dienstpostenbezogenen Voraussetzungen sowie zum Verfahren regelt die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg durch Satzung, die der Zustimmung der für die Hochschulen zuständigen obersten Landesbehörde bedarf.

...

(4) ¹An der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg können Professuren mit Schwerpunkt in der Lehre für Professorinnen und Professoren für andere als anwendungsbezogene Studiengänge im Sinne des § 39 Absatz 3 Satz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes sowie Professuren mit Schwerpunkt in der Forschung für Professorinnen und Professoren für anwendungsbezogene Studiengänge im Sinne des § 39 Absatz 3 Satz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes eingerichtet werden. ²Die Anteile dieser Professuren an der Gesamtzahl der Stellen für Professorinnen und Professoren der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg dürfen jeweils 20 Prozent nicht übersteigen. ³Professuren mit Schwerpunkt in der Lehre können auch vorübergehend eingerichtet werden. ⁴Im Übrigen gilt § 45 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes.

(5) ¹Professorinnen und Professoren für anwendungsbezogene Studiengänge im Sinne des § 39 Absatz 3 Satz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes, die über die Einstellungsvoraussetzungen nach § 39 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a oder a und b des Brandenburgischen Hochschulgesetzes verfügen, können Dissertationen betreuen, wenn das Vorliegen der Einstellungsvoraussetzungen in einem Berufungsverfahren nachgewiesen wurde. ²Für die übrigen Professorinnen und Professoren, die bis zum 30. Juni 2013 an der Hochschule Lausitz (FH) tätig waren, gilt § 29 Absatz 6 Satz 3 und 4 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes entsprechend, es sei denn, dass ihnen nach Absatz 2 dauerhaft die Funktion einer Professorin oder eines Professors für andere als anwendungsbezogene Studiengänge im Sinne des § 39 Absatz 3 Satz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes übertragen wurde. ³Satz 1 gilt für die Mitwirkung an Habilitationsverfahren entsprechend.

e) Auf die Universität Cottbus-Senftenberg finden die allgemeinen Grundsätze der Mitwirkung der Hochschullehrenden nach § 61 BbgHG 2014 Anwendung (§ 1 Abs. 4 GWHL). Für Berufungen war es in der bis zum 29. April 2014 geltenden Fassung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz zunächst der Hochschule überlassen, in ihren Grundordnungen Regelungen zu treffen, wie die Mehrheit der Professorinnen und Professoren in den Organen und Gremien der Universität Cottbus-Senftenberg bei Entscheidungen über Habilitationen, Berufungen oder die Bewährung auf Juniorprofessuren (§ 61 Abs. 1 Satz 7 BbgHG 2014) sichergestellt wird. Seit der Änderung in Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg vom 28. April 2014 (GVBl I Nr. 18, S. 58) gibt das Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz nunmehr die Mehrheit der Hoch-

15

schullehrenden vor:

§ 15

Vorläufige Grundordnung, Grundordnung

(1) Die für die Hochschulen zuständige oberste Landesbehörde erlässt für die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg unverzüglich eine Vorläufige Grundordnung.

(2) Der erweiterte Gründungssenat beschließt auf Vorschlag des Gründungssenats bis zum 31. Dezember 2014 eine neue Grundordnung, auf deren Grundlage die Organe der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg mit Ausnahme ihrer Leitung, die Gremien und Kommissionen sowie die Funktionsträgerinnen und Funktionsträger unverzüglich zu wählen oder zu bestellen sind.

(3) ¹Bei Entscheidungen in Organen oder Gremien der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg, die

1. Habilitationen,

2. die Berufung von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern, die die Voraussetzungen nach § 41 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a des Brandenburgischen Hochschulgesetzes erfüllen müssen, oder

3. die Bewährung von Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren als Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer gemäß § 46 Absatz 1 Satz 2 und § 46 Absatz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes

unmittelbar betreffen, müssen die Professorinnen und Professoren, die die Einstellungsvoraussetzungen nach § 41 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a des Brandenburgischen Hochschulgesetzes erfüllen und dies in einem Berufungsverfahren nachgewiesen haben, sowie die Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren, welche sich nach § 46 Absatz 1 Satz 2 und § 46 Absatz 2 des Brandenburgischen Hochschulgesetzes bewährt haben, über die Mehrheit der Stimmen verfügen. ²Das Nähere bestimmen die Grundordnungen.

f) Die neu errichtete Universität Cottbus-Senftenberg sollte bis zum 31. Dezember 2014 ihre organisatorischen Grundeinheiten, die Fächerstruktur, die zentralen wissenschaftlichen Einrichtungen und Studiengänge sowie die Hochschulverwaltung nach Maßgabe des Neustrukturierungsgesetzes und der staatlichen Zielsetzungen der Hochschulentwicklung neu ordnen (§ 14 GWHL) und eine neue Grundordnung erarbeiten (§ 15 Abs. 2 GWHL). Bis zu dieser bislang nicht vorgenommenen Neuordnung liegt die dezentrale Selbstverwaltung der neuen Universität grundsätzlich weiter

16

bei den Gremien, Kommissionen und Funktionstragenden der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz, die solche der neuen Universität Cottbus-Senftenberg wurden (§ 17 Abs. 1 GWHL). Entscheidungen von Organen und Gremien bleiben nach § 17 Abs. 2 GWHL rechtswirksam, auch wenn rechtskräftig festgestellt eine fehlerhafte Wahl oder Besetzung vorliegt. Die Regelung lautet:

§ 17

Weitere Gremien, Kommissionen und Funktionen; Rechtswirksamkeit von Entscheidungen bei fehlerhafter Wahl

(1) Die übrigen Gremien, Kommissionen und Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus und der Hochschule Lausitz (FH) sind Gremien, Kommissionen und Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg und bleiben bis zu ihrer jeweiligen Neuwahl infolge der Neuordnung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg gemäß § 14 oder der neuen Grundordnung gemäß § 15 Absatz 2 im Amt, es sei denn, die Gründungspräsidentin oder der Gründungspräsident trifft nach Anhörung des Gründungssenats aus Gründen, die in der Errichtung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg liegen, eine abweichende Regelung.

(2) ¹Ist eine Wiederholungs- oder Neuwahl eines Organs oder Gremiums der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg oder einzelner Mitglieder eines Organs oder Gremiums der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg aufgrund einer rechtskräftigen Entscheidung erforderlich, so führt dieses Organ oder Gremium in der bisherigen Zusammensetzung die Geschäfte bis zum Zusammentreten des aufgrund der Wiederholungs- oder Neuwahl neugebildeten Organs oder Gremiums weiter. ²Die Rechtswirksamkeit der Tätigkeit dieser Mitglieder bleibt vom Erfordernis der Wiederholungs- oder Neuwahl unberührt. ³Satz 2 gilt bei einer fehlerhaften Besetzung von Organen oder Gremien entsprechend.

Das Ministerium hat die Möglichkeit der Ersatzvornahme, wenn Entscheidungen oder Maßnahmen der zuvor anzuhörenden zuständigen Organe, Gremien, Kommissionen oder Funktionsträgerinnen und Funktionsträger nicht oder nicht fristgemäß getroffen werden (§ 20 GWHL). Ansonsten stehen dem Ministerium die im brandenburgischen Hochschulrecht vorgesehenen Mittel der Rechtsaufsicht zur Verfügung, also Information, Bericht, Akteneinsicht und Beanstandung (§ 5 Abs. 5 Satz 1 bis 3 BbgHG 2014).

17

6. Seit 1. Juli 2013 gilt für die Universität Cottbus-Senftenberg eine vorläufige Grundordnung, die nach § 15 GWHL vom Wissenschaftsministerium erlassen wurde

18

(Vorläufige Grundordnung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg vom 16. Juli 2013, Amtsblatt für Brandenburg 2013, Nr. 33, S. 2066 <vorlGO>). Diese vorläufige Grundordnung normiert bis zu der nach § 14 GWHL vorgesehenen Neuordnung durch die Hochschule selbst die wesentlichen Vorgaben des Gesetzes. Nach § 3 Abs. 2 dieser Grundordnung bleiben alle Ämter außer der Leitung besetzt; nach § 18 bestehen die Fakultäten der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz fort, nach §§ 21, 22 mit den Dekanaten und Fakultätsräten. In Teil 2 werden die zentralen Organe bestimmt, nach § 6 Abs. 2 je ein Vizepräsident oder eine Vizepräsidentin der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz sowie in § 7 ein Leitungsausschuss. In § 14 werden die nach dem Gesetz zu bildenden zentralen wissenschaftlichen Einrichtungen unter Leitung des Gründungspräsidenten oder der Gründungspräsidentin benannt. In § 17 Abs. 1 wird der oder die Gründungsbeauftragte mit den in § 5 geregelten Befugnissen des Gründungspräsidenten oder der Gründungspräsidentin nach Maßgabe des Gesetzes versehen. Diese Regelungen der vorläufigen Grundordnung lauten:

§ 5

Gründungspräsidentin, Gründungspräsident

¹Die Gründungspräsidentin oder der Gründungspräsident leitet die Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg in eigener Zuständigkeit und Verantwortung und vertritt sie nach außen. ²Sie oder er ist für alle Aufgaben zuständig, soweit keine anderweitige Zuständigkeit besteht.

§ 17

Gründungsbeauftragter

(1) Die oder der Gründungsbeauftragte oder die Gründungsbeauftragten nehmen die Aufgaben nach § 5 bis zur Bestellung einer Gründungspräsidentin oder eines Gründungspräsidenten nach Maßgabe des Errichtungsgesetzes wahr.

(2) Die oder der Gründungsbeauftragte oder die Gründungsbeauftragten nehmen auch die Funktionen der nach dem Errichtungsgesetz oder dieser Grundordnung vorgesehenen Organe, Einrichtungen und Kommissionen wahr, soweit dies erforderlich ist, um bis zu deren Konstituierung die Arbeitsfähigkeit der Hochschule zu gewährleisten.

7. Das Ministerium setzte zum 1. Juli 2013 einen Gründungsbeauftragten ein, der die Universität Cottbus-Senftenberg bis zur Ernennung des Gründungspräsidenten am 15. Juli 2014 leitete. Er erließ am 14. August 2013 die für die Wahl des Gründungssenats und des erweiterten Gründungssenats erforderlichen Regelungen (§ 12 Abs. 4 GWHL). Nach der Wahl am 17. Oktober 2013 konstituierten sich der Grün-

19

Gründungssenat und der erweiterte Gründungssenat am 20. November 2013. Der Gründungsbeauftragte handelte während seiner Amtszeit trotz der Bitte der Fakultäten um Aufschub der Verhandlungen auch den Hochschulvertrag für die Jahre 2014 bis 2018 zwischen dem Ministerium und der Universität Cottbus-Senftenberg aus; er unterzeichnete ihn, nachdem der Gründungssenat die Unterzeichnung am 4. Dezember 2013 empfohlen hatte. Der Vertrag legt die wesentlichen Ziele der Hochschulentwicklung fest und regelt die Mittelzuweisung des Landes für die Jahre 2014 bis 2018.

8. Den Antrag der Fakultäten auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen das Inkrafttreten des Fusionsgesetzes hat die 3. Kammer des Ersten Senats mit Beschluss vom 27. Juni 2013 abgelehnt (1 BvR 1501/13). Daneben hatten sich die Brandenburgische Technische Universität sowie deren Studierendenschaft an das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg gewandt, das deren Eilanträge zurückgewiesen (VfGBbg, Beschlüsse vom 19. Juni 2013 - 3/13 EA und 5/13 EA -) und die Verfassungsbeschwerde der Studierendenschaft mangels Beteiligtenfähigkeit verworfen hatte (VfGBbg, Beschluss vom 18. Oktober 2013 - VfGBbg 25/13 -). Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg hat mitgeteilt, das Normenkontrollverfahren von 19 Abgeordneten des Landtags Brandenburg und die Verfassungsbeschwerde von fünf weiteren Professoren seien in Anbetracht der am Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerden ausgesetzt worden.

II.

Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wenden sich die Beschwerdeführerinnen zu I 1) und I 2) als Fakultäten der Universität Cottbus gegen die Fusionsentscheidung des Gesetzgebers im Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz (1). Die drei Beschwerdeführer zu II rügen mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen einzelne Vorgaben des Gesetzes die Verletzung ihrer Rechte als Professoren der Universität Cottbus (2).

1. a) Die Fakultäten sind der Auffassung, sie seien als Betroffene und Gegenstand der gesetzlichen Auflösungsanordnung beschwerdebefugt. Die Neuerrichtung der Universität Cottbus-Senftenberg enthalte zwangsläufig die Auflösung der „alten“ Universität. Eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit sei sowohl durch die Auflösung als auch durch die strukturellen Vorgaben für die zukünftige Hochschule gegeben. Der Verwaltungsrechtsweg könne nicht beschränkt werden.

b) Das angegriffene Gesetz sei formell verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber die Anforderungen an die verfassungsrechtlich gebotene Anhörung der von staatlichen Organisationsentscheidungen betroffenen Wissenschaftseinrichtungen missachtet habe. Die Anhörung vor dem zuständigen Ausschuss am 5. Dezember 2012 habe nicht alle Anhörungsberechtigten erfasst, insbesondere nicht die Fakultäten der Universität Cottbus, denen ein eigenes Anhörungsrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zustehe. Auch sei die Frist für eine Stellungnahme zu kurz bemessen gewesen.

c) Das Gesetz sei auch materiell verfassungswidrig. Aus dem Anhörungsdefizit resultiere ein Abwägungsausfall; die Festlegung auf eine Neugründung beruhe nicht auf fachlichen Gründen. Mildere Alternativen zur Auflösung und Neugründung seien nicht erwogen worden. Die Zusammensetzung der zentralen Selbstverwaltungsorgane widerspreche dem Homogenitätsgebot. Die unterschiedlichen Interessenlagen untersagten es, die Professorinnen und Professoren der Universität Cottbus einerseits und der Fachhochschule Lausitz andererseits zu einer einzigen Gruppe zusammenzufassen. Die Regelung zur Rechtswirksamkeit formell fehlerhafter Entscheidungen in § 17 Abs. 2 GWHL setze den Beseitigungsanspruch aus Art. 5 Abs. 3 GG auf unbestimmte Zeit aus und beschneide zugleich Art. 19 Abs. 4 GG. 24

2. Die beschwerdeführenden Professoren waren Mitglieder der ehemaligen BTU. Sie machen eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geltend. Der Beschwerdeführer zu II 1) ist mit Wirkung zum 1. Oktober 2014 zum Universitätsprofessor an einer anderen Universität ernannt worden. 25

a) Die Professoren sehen ihren in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltenen Teilhabeanspruch durch den Verzicht auf ein zentrales Willensbildungsorgan der Selbstverwaltungskörperschaft Universität bis zur Wahl des Gründungssenats (§ 12 Abs. 1 GWHL) ebenso verletzt wie durch die Bestellung des Gründungsbeauftragten (§ 8 Abs. 2 Satz 2 GWHL) ohne Beteiligung der Hochschullehrerinnen und -lehrer. 26

b) Die gesetzlich bestimmte Zusammensetzung des Gründungssenats sowie des erweiterten Gründungssenats, namentlich der von § 12 Abs. 2 und 3 GWHL vorgesehene Gleichrang von Professorinnen und Professoren der Universität und der Fachhochschule, verhindere den von der Verfassung gebotenen bestimmenden Einfluss der Hochschullehrenden mit materieller Hochschullehrereigenschaft auf die Universität und verletze damit ihre Wissenschaftsfreiheit. Darüber hinaus seien die Professorinnen und Professoren der Fachhochschule trotz ihrer geringeren Zahl durch eine gleich große Gruppe im Gründungssenat vertreten und erlangten damit eine überproportionale Vertretung gegenüber den Professorinnen und Professoren der Universität. 27

c) Die Regelung des § 17 Abs. 2 GWHL, nach der auch Entscheidungen fehlerhaft zusammengesetzter Gremien in Kraft bleiben, setze die aus der Wissenschaftsfreiheit abgeleiteten Anforderungen an die Zusammensetzung der Gruppe der Professorinnen und Professoren im Gründungssenat einfachgesetzlich aus. 28

III.

Zu den verfassungsrechtlichen Fragen haben die Regierung des Landes Brandenburg, das Bundesverwaltungsgericht, der Verband Hochschule und Wissenschaft, der Deutsche Hochschulverband, das Studierendenparlament der Universität Cottbus-Senftenberg und der Freie Zusammenschluss von StudentInnenschaften e.V. Stellung genommen; zu den Sachfragen haben sich der Gründungsbeauftragte der Universität Cottbus-Senftenberg, der Wissenschaftsrat und die Deutsche For- 29

schungsgemeinschaft geäußert.

1. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde der Fakultäten für unzulässig, weil das angegriffene Gesetz sie nicht unmittelbar betreffe. Jedenfalls seien beide Verfassungsbeschwerden unbegründet. 30

Das Gesetz sei ordnungsgemäß zustande gekommen. Zur Vorbereitung und Erörterung des Gesetzentwurfs der Landesregierung sei ein umfassender Anhörungs- und Beteiligungsprozess durchgeführt worden, der alle relevanten Akteure und besonders die unmittelbar betroffenen Hochschulen eingeschlossen habe. Mögliche Beteiligungsrechte seien nicht verletzt. Die Schließung der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz und ihre faktische Zusammenlegung sei ein hochschulorganisatorischer Akt, der - für sich genommen - weder die Wissenschaftsfreiheit beschränke noch als Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Universität oder der Fakultäten angesehen werden könne. Die Entscheidung des Gesetzgebers beruhe auf einer hinreichend ermittelten Tatsachengrundlage und sei von sachlichen Gründen getragen. Ihm stehe ein weiterer Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu. 31

Die Regelung des § 12 GWHL zum Gründungssenat und zum erweiterten Gründungssenat der neu errichteten Universität Cottbus-Senftenberg sei verfassungsgemäß. Es verletze die Wissenschaftsfreiheit nicht, wenn die von der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz kommenden Professorinnen und Professoren gemeinsam eine Mitgliedergruppe bildeten, denn diese Gruppe sei hinreichend homogen. Das Bundesverfassungsgericht habe mittlerweile anerkannt, dass sich auch Fachhochschullehrende auf die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre berufen könnten (Verweis auf BVerfGE 126, 1 <21 f.>). Die Regelung, wonach die Gruppe der Professorinnen und Professoren je zur Hälfte von den Mitgliedern dieser Gruppe aus der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz gewählt werde, sei sachgemäß, um in der Gründungsphase eine angemessene Beteiligung aller an der Neustrukturierung der Universität Cottbus-Senftenberg sicherzustellen. Der Erfolgswert einer Stimme werde wegen des geringen Unterschieds in der Gruppengröße nur unwesentlich beeinträchtigt. 32

Dass in der Anfangsphase der neuen Universität vorübergehend ein zentrales Willensbildungsorgan gefehlt habe, weil die alten Organe aufgelöst worden seien, sei eine typische Situation der Gründung: Zunächst müssten verfassungsgemäße Strukturen für die Selbstverwaltung geschaffen werden, bevor Selbstverwaltung ausgeübt werden könne. Auch die Leitung durch den Gründungsbeauftragten sei bis zur Konstituierung der zentralen Gremien und der Leitung notwendig, um die Funktionsfähigkeit der neuen Hochschule zu sichern. Er verfüge nicht über Befugnisse, wissenschaftsrelevante Entscheidungen zu treffen; seine Kompetenzen entsprächen nicht denen des Präsidenten. Eine Regelung zur Fortgeltung von Entscheidungen formell fehlerhaft zusammengesetzter Gremien sei erforderlich, um deren Arbeitsfähigkeit in der Übergangsphase zu sichern. 33

2. Der für das Hochschulrecht zuständige 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts 34

hat Bedenken dagegen, den Fakultäten eigene Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren aus einer Analogie zur kommunalen Neugliederung zuzugestehen. Es sei zweifelhaft, ob sich die dazu entwickelten Maßstäbe in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG einpassen ließen, wo eine Garantie der universitären Selbstverwaltung so nicht angelegt sei. Allerdings sei ein Anspruch auf ein Mindestmaß an Beteiligung und auf eine zumindest willkürfreie Entscheidung über die Neuorganisation denkbar; dies gelte allerdings eher für die Hochschule selbst als für die Fakultäten.

3. Der Deutsche Hochschulverband, der Verband Hochschule und Wissenschaft, der Freie Zusammenschluss von StudentInnenschaften e.V. und das Studierendenparlament der Universität Cottbus-Senftenberg halten die Verfassungsbeschwerden für zulässig und begründet. 35

Nach Auffassung des Deutschen Hochschulverbands umfasst Art. 5 Abs. 3 GG das Recht der betroffenen Einrichtung, vor Strukturänderungen angehört zu werden. Die hier durchgeführte Anhörung sei wegen der kurzen Frist, in der eine inneruniversitäre Meinungsbildung nicht möglich gewesen sei, nicht ausreichend gewesen; auch hätten die betroffenen Fakultäten angehört werden müssen. Die paritätische Besetzung des Gründungssenats, die auch das Größenverhältnis der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz nicht abbilde, könne die erforderliche Gestaltungsmehrheit von Professoren in Angelegenheiten der universitären Forschung nicht garantieren. Auch das Bundesverfassungsgericht habe weder eine völlige Gleichstellung von Universitätsprofessoren und Fachhochschulprofessoren gefordert noch eine Gleichsetzung von Universitäten und Fachhochschulen vorgenommen. 36

Der Freie Zusammenschluss der StudentInnenschaften e.V. und das Studierendenparlament der Universität Cottbus-Senftenberg rügen die mangelnde Einbeziehung und Beteiligung der Studierenden im Fusionsprozess; dies stehe im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 3 GG. 37

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind überwiegend zulässig. 38

I.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu II 1) hat sich erledigt, denn er ist nicht mehr an der Universität Cottbus-Senftenberg tätig. Er hat auch kein fortdauerndes Rechtsschutzbedürfnis. 39

II.

Die Fakultäten sind ebenso wie die beschwerdeführenden Professoren zu II 2) und zu II 3) überwiegend beschwerdebefugt. 40

1. Richtet sich eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz, müssen die Beschwerdeführenden von der angegriffenen Norm selbst, gegenwärtig und unmittelbar in Grundrechten betroffen sein (vgl. BVerfGE 1, 97 <101 ff.>; 115, 118 41

<137>; stRspr).

a) Gegenüber Organisationsnormen für die Wissenschaft kann mit der Rüge, eine wissenschaftsinadäquate Organisation bewirke eine Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit, Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG unmittelbar geltend gemacht werden (vgl. BVerfGE 35, 79 <108>; 111, 333 <352>; 127, 87 <113>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 44). Die Hochschulen und auch ihre Untergliederungen sind ebenso wie die Hochschullehrenden gegen hochschulorganisatorische Entscheidungen insoweit geschützt, als diese die Erfüllung ihrer Aufgabe, freie Wissenschaft zu ermöglichen, gefährden können (vgl. BVerfGE 111, 333 <354 f.>). Verändert der Gesetzgeber das die Tätigkeit der Fakultäten prägende wissenschaftsorganisatorische Umfeld maßgeblich, können damit unter Umständen für diese grundrechtsrelevante Gefährdungen einhergehen; die Fakultäten können sich insoweit gegenüber dem Staat auf die Wissenschaftsfreiheit berufen.

42

b) Danach sind die Fakultäten insoweit beschwerdebefugt, als sie sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen Strukturveränderungen wenden, die mit der Fusionsentscheidung einhergehen, sofern sich aus ihnen eine strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit durch eine wissenschaftsinadäquate Organisation ergeben kann. Die Fakultäten wenden sich als Untergliederungen der Hochschule nicht schlicht gegen eine Fusion zweier Hochschulen. Mit einer solchen Verfassungsbeschwerde könnte keine Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit geltend gemacht werden, weil eine Fakultät in ihrem Bestand ebenso wenig grundrechtlich geschützt ist wie eine Hochschule (vgl. BVerfGE 85, 360 <384 f.>). Soweit sich die Fakultäten gegen die mit der Fusion zugleich vorgenommene maßgebliche Umstrukturierung der Organisation wenden, innerhalb derer sie ebenso wie die einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ihre Aufgaben wahrnehmen, ist eine solche Verletzung allerdings nicht ausgeschlossen. Zu diesen das Handeln der Fakultäten prägenden wissenschaftsorganisatorischen Vorgaben gehören Regelungen zur Einrichtung organisatorischer Grundeinheiten mit jeweils spezifischem Profil wie in § 2 Abs. 1 GWHL, zur Errichtung zentraler wissenschaftlicher Einrichtungen neben den Fakultäten wie nach § 3 GWHL, zu Veränderungen in der Zusammensetzung und den Aufgaben der hauptamtlichen Angehörigen der Fakultät wie in § 6 GWHL und zur Zusammensetzung der Selbstverwaltungsgremien nach § 12 Abs. 2 und 3 GWHL.

43

c) Die Beschwerdeführer zu II 2) und zu II 3) sind als Professoren beschwerdebefugt, soweit sie sich gegen die Übergangsleitung durch den vom Ministerium eingesetzten Gründungsbeauftragten wenden (§ 12 Abs. 1 GWHL i.V.m. § 8 Abs. 2 Satz 2 GWHL). Sie sind von dieser hochschulorganisatorischen Entscheidung zwar selbst und unmittelbar, aber nicht mehr gegenwärtig betroffen, weil der Gründungsbeauftragte nicht mehr tätig ist, zwischenzeitlich ein zentrales Selbstverwaltungsorgan gewählt und im Einvernehmen mit diesem Organ auch ein Gründungspräsident ernannt worden ist. Doch besteht weiterhin ein Rechtsschutzbedürfnis. Ein solches ist insbesondere gegeben, wenn die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grund-

44

sätzlicher Bedeutung andernfalls unterbleibt und der gerügte Grundrechtseingriff besonders belastend erscheint (vgl. BVerfGE 81, 138 <140>; 99, 129 <138>; 119, 309 <317>). Die von den Beschwerdeführern aufgeworfene verfassungsrechtliche Frage ihrer Mitwirkung als Professoren in der universitären Selbstverwaltung in einer Übergangszeit nach hochschulorganisatorischen Strukturänderungen hat grundsätzliche Bedeutung und ist auch klärungsbedürftig. Bislang hat sich das Bundesverfassungsgericht nur mit der Zusammensetzung des akademischen Senats in einer Übergangszeit nach einer Neugründung befasst (vgl. BVerfGE 39, 247 <254 ff.>). Unbeantwortet ist damit die Frage, ob für eine Übergangszeit vollständig auf das zentrale Selbstverwaltungsorgan verzichtet und die Leitung der Hochschule einem ministerial bestellten Gründungsbeauftragten übertragen werden kann. Diese Frage stellt sich nicht nur bei der Neugründung einer Hochschule, wie sie der damaligen Entscheidung zugrunde lag, sondern auch bei einer hier in Rede stehenden Hochschulfusion. Die mögliche Grundrechtsbeeinträchtigung ist hier zudem von einigem Gewicht, weil Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG gerade auf einen auch organisatorisch zu sichernden grundrechtlich geschützten Freiheitsraum zur Entfaltung wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit zielt (vgl. BVerfGE 127, 87 <114 ff.>).

d) Die Beschwerdeführer zu II 2) und zu II 3) sind als Professoren der Universität Cottbus auch insoweit beschwerdebefugt, als sie die Zusammensetzung des Gründungssenats und des erweiterten Gründungssenats der Universität Cottbus-Senftenberg nach § 12 Abs. 2 und 3 GWHL rügen. Die gleichrangige Vertretung der Professorinnen und Professoren der Universität Cottbus einerseits und der Fachhochschule Lausitz andererseits in den zentralen Selbstverwaltungsorganen sowie deren identische Anzahl von Vertreterinnen und Vertretern in diesen, obwohl deren Anzahl in der Universität Cottbus größer ist als jene in der Fachhochschule Lausitz, betrifft die Beschwerdeführer selbst, unmittelbar und gegenwärtig. Nach ihren Darlegungen erscheint es möglich, dass die angegriffenen Vorschriften ein organisatorisches Gesamtgefüge schaffen, das ihre Wissenschaftsfreiheit strukturell gefährdet, da die Hochschullehrenden im materiellen Sinne nicht die nach Auffassung der Beschwerdeführer von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geforderte Mehrheit im Gründungssenat und erweiterten Gründungssenat haben. Dies ist auch keine nur hypothetische Gefahr (vgl. BVerfGE 111, 333 <355>), denn der Gründungssenat und der erweiterte Gründungssenat, auf deren Zusammensetzung die Rüge zielt, sind die zentralen Selbstverwaltungsgremien der Universität Cottbus-Senftenberg, deren Entscheidungen den Kernbereich wissenschaftlicher Betätigung regelmäßig unmittelbar berühren. Als pluralistisch zusammengesetzte Vertretungsorgane der selbst wissenschaftlich Tätigen dienen sie gerade dazu, Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abzuwehren und die erforderliche fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Organisation einzubringen. Daher müssen ihre Entscheidungsbefugnisse und Rechte der Mitwirkung, Einflussnahme, Information und Kontrolle so beschaffen sein, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 57). Hätten die Beschwerdeführer daran keine hinreichende Mit-

45

wirkungsmöglichkeit, wäre ihre Wissenschaftsfreiheit gefährdet.

2. Die Verfassungsbeschwerde der Professoren ist jedoch unzulässig, soweit sie sich gegen die Fehlerfolgenregelung in § 17 Abs. 2 GWHL richtet. Es ist nicht ersichtlich, dass damit gegenwärtig eine Verletzung von Grundrechten verbunden ist. Es sind hier keine Fehler bei der Wahl oder Zusammensetzung von Organen und Gremien dargelegt oder sonst ersichtlich, auf welche diese Norm Anwendung fände. Dabei könnte es sich nur um Fehler in der Anwendung einfachen Rechts handeln. Denn der Gesetzgeber kann durch eine einfachgesetzliche Fehlerfolgenregelung nicht ausschließen, dass Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit, die selbst auf der normativen Ausgestaltung der Regeln über Wahlen oder die Zusammensetzung der Gremien beruhen, einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs zielt § 17 Abs. 2 GWHL nur darauf, die Handlungsfähigkeit von Hochschulorganen und -gremien trotz einfachrechtlich fehlerhafter Wahlen zu sichern (vgl. LTDrucks 5/6180, S. 45). Die Auffassung der Beschwerdeführer, die Vorschrift setze die aus der Wissenschaftsfreiheit abgeleiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer im Akademischen Senat einfachrechtlich aus, findet damit in der gesetzlichen Regelung keine Stütze. Zudem ist nicht ersichtlich, dass die Vorschrift nicht im Einklang mit verfassungsrechtlichen Anforderungen ausgelegt werden kann, wonach eine Wiederholungs- oder Neuwahl unverzüglich anzusetzen wäre und die fehlerhaft gewählten oder besetzten Hochschulorgane und -gremien bis zu ihrer ordnungsgemäßen Konstituierung nur in unaufschiebbaren Angelegenheiten tätig werden dürften.

46

III.

Die Verfassungsbeschwerden genügen dem Grundsatz der Subsidiarität. Insbesondere wenden sie sich nicht gegen Einzelmaßnahmen, gegen die zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz zu erlangen wäre. Vielmehr zielen die Rügen auf eine grundlegende strukturelle Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit, was umfassend im Rahmen einer auf das gesetzliche Organisationsgefüge gerichteten Gesamtschau durch das Bundesverfassungsgericht zu prüfen ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 51 ff. m.w.N.). Insofern steht den Fakultäten und den Professoren gegen die durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz herbeigeführten Strukturveränderungen weder fachgerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung noch ist ihnen ein Abwarten konkreter Maßnahmen, gegen die fachgerichtlicher Rechtsschutz zu erlangen wäre, zumutbar.

47

C.

Die Verfassungsbeschwerde der Fakultäten ist nicht begründet. Die Fusionsentscheidung des Gesetzgebers steht formell und materiell mit der Verfassung in Einklang (I).

48

Hingegen ist die Verfassungsbeschwerde der Professoren, soweit sie zulässig ist,

49

teilweise begründet. Die Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 2 GWHL zur Übergangsleitung durch einen vom Ministerium eingesetzten Gründungsbeauftragten verletzt die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG. Die Zusammensetzung der zentralen Selbstverwaltungsorgane ist nicht zu beanstanden (II).

I.

1. In formeller Hinsicht begegnet das angegriffene Gesetz keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 50

a) Der Staat ist grundsätzlich befugt, Universitäten zu gründen oder aber aufzulösen (vgl. BVerfGE 85, 360 <382, 384 f.>), zusammenzulegen oder auch zu privatisieren (vgl. BVerfGE 128, 157 <179>). Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten allerdings den Gesetzgeber dazu, die insoweit für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 49, 89 <126 f.>; 134, 141 <184 Rn. 126> m.w.N.). Das erfasst die Hochschulfusion, denn damit werden für die Verwirklichung von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 und von Art. 12 Abs. 1 GG wesentliche Entscheidungen getroffen. Hochschulorganisatorische Strukturveränderungen stellen den Gesetzgeber vor die Aufgabe, durch eine wissenschaftsadäquate Organisation des Gesamtgefüges der wissenschaftlichen Einrichtung für die in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG garantierte Wissenschaftsfreiheit einen geeigneten Rahmen zu schaffen (vgl. BVerfGE 35, 79 <108>; 111, 333 <352>; 127, 87 <113>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 44). Im Rahmen einer Fusion muss die Hochschulorganisation dem für die Aufgaben der Berufsausbildung bedeutsamen Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG gerecht werden (vgl. BVerfGE 35, 79 <121>); sie muss bei der Zusammenlegung oder Auflösung von Studiengängen oder einer Veränderung von „anwendungsorientierter“ zu „forschungsorientierter“ Lehre auch die Interessen der Studierenden und die Ziele der Berufsausbildung beachten. Bestimmte Hochschulen nehmen darüber hinaus weitere Aufgaben wahr, die grundrechtliche Belange berühren (vgl. zu medizinischen Hochschulen und Universitätskliniken BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 55; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 22. Dezember 2014 - 1 BvR 1553/14 -, Rn. 12), deren wesentliche Ausgestaltung ebenfalls durch den Gesetzgeber erfolgen **muss** . 51

Die Fusion der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz zur Errichtung der Universität Cottbus-Senftenberg ist mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz durch den Gesetzgeber vorgenommen worden. Einfachrechtlich hatte sich der Gesetzgeber die Regelung dieser Frage in § 2 Abs. 2 BbgHG vorbehalten; damit ist sichergestellt, dass alle im grundrechtlichen Sinne wesentlichen Entscheidungen im Parlament getroffen werden. Insbesondere hat der Gesetzgeber selbst über die neue Rechtsform und die Rechtsnachfolge (§§ 1, 21 GWHL) entschieden, die Grundstruktur (§ 2 GWHL) geregelt, die Überleitung der Angehörigen, Stellen und Mittel der Hochschulen, der Untergliederungen und der Gremien (§§ 5, 6, 7, 16, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 Satz 1, § 19 GWHL) sowie 52

die Auflösung der zentralen Gremien (§ 12 Abs. 1 Satz 1 GWHL) und deren künftige Gestalt (§ 12 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 bis 7 GWHL) bestimmt sowie die Übergangsleitung normiert (§§ 8, 9, 10, 11 GWHL).

b) Die Entscheidung des Gesetzgebers im Gesetz zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz allein zur Regelung der Fusion von zwei konkreten Hochschulen verstößt nicht gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Zwar handelt es sich nicht um ein Gesetz über die Fusionen von Hochschulen, mit dem der Gesetzgeber allgemein geltende Vorgaben für derartige Prozesse macht. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet aber dem Gesetzgeber nur, aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Sonderregelung zu machen (vgl. BVerfGE 85, 360 <374>). Das ist hier nicht ersichtlich.

53

c) Das angegriffene Gesetz wurde im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Verfahren der Gesetzgebung verabschiedet. Die Fakultäten mussten nicht in förmlicher Weise gesondert gehört werden (aa). Weder das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit (bb) noch die Heranziehung der Grundsätze zur Anhörung betroffener Gemeinden im Rahmen kommunaler Neugliederungen (cc) begründen in einem solchen Gesetzgebungsverfahren über die tatsächlich eröffneten Möglichkeiten hinausgehende Sonderbeteiligungsrechte der Fakultäten oder einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

54

aa) Die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen der durch die Verfassung vorgegebenen Regeln ist Sache der gesetzgebenden Organe. Welche Verbände und Sachverständige bei einem nicht in der Verfassung vorgeschriebenen Anhörungsverfahren in welcher Form zu Wort kommen sollen, ist grundsätzlich dem Ermessen der Gesetzgebungsorgane und ihrer Ausschüsse überlassen (BVerfGE 36, 321 <330> m.w.N.). Eine individuelle Beteiligung an solchen Verfahren ist verfassungsrechtlich nicht garantiert. Im parlamentarischen Verfahren vertreten vielmehr Abgeordnete die Interessen des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Das parlamentarische Verfahren ermöglicht es zudem mit der ihm eigenen Öffentlichkeitsfunktion (vgl. BVerfGE 119, 96 <128>) und den folglich grundsätzlich öffentlichen Beratungen gerade durch seine Transparenz, dass Entscheidungen auch in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert und damit die Voraussetzungen für eine Kontrolle auch der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; 130, 318 <344>; 131, 152 <205>; siehe auch BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 10. Juni 2014 - 2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10 -, Rn. 100 ff.). Schon deshalb geht Entscheidungen von erheblicher Tragweite grundsätzlich ein Verfahren voraus, welches der Öffentlichkeit auch durch die Berichterstattung durch die Medien (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13 -, Rn. 77 ff.) hinreichend Gelegenheit bietet, Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 130, 318 <344> m.w.N.).

55

bb) Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG begründet keine gesonderten Beteiligungsrechte der Hochschulen, Fakultäten oder einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beim Zustandekommen eines Gesetzes zur Fusion zweier Hochschulen. Die Interessen der wissenschaftlich Tätigen ebenso wie die der betroffenen Einrichtungen können in einem öffentlichen Gesetzgebungsverfahren, dessen Ergebnis sich auf ihre Wissenschaftsfreiheit auswirkt, hinreichend zur Geltung gebracht werden (anders aber BerlVerfGH, Urteil vom 22. Oktober 1996 - VerfGH 44/96 -, juris, Rn. 25, zur Aufhebung eines Studienganges). Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG vermittelt wissenschaftlichen Einrichtungen und wissenschaftlich Tätigen insoweit keine Sonderrolle im Gesetzgebungsverfahren. Zwar ist eine Fakultät im Verfahren zur Aufhebung eines Studienganges durch die Verwaltung - der Hochschule selbst oder der staatlichen Exekutive - angemessen zu beteiligen (in diese Richtung bereits BVerfGK 5, 135 <141>). Doch dient das Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung gerade dazu, die grundrechtlich wesentlichen Belange aller Betroffenen und damit hier auch der Fakultäten in öffentlicher Debatte, unter Einschluss der Opposition und begleitet durch die Medien, zur Geltung kommen zu lassen. Weitere verfahrensrechtliche Vorgaben für den Gesetzgeber sind zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit nicht geboten.

Im Vorfeld der Fusion von Universität Cottbus und Fachhochschule Lausitz hat im Übrigen eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Hochschulen stattgefunden. Es sind keine Besonderheiten ersichtlich, die darüber hinausgehende Beteiligungsrechte der Hochschulen oder der beschwerdeführenden Fakultäten erfordert hätten. So ist nicht erkennbar, dass die Interessen der Fakultäten oder auch der Professorinnen und Professoren nicht hinreichend hätten eingebracht werden können. Die sachverständigen Empfehlungen zur Neustrukturierung der Hochschulregion Lausitz und der politische Wille des Ministeriums wurden seit Beginn des Jahres 2012, als der Bericht der Lausitz-Kommission vorlag, öffentlich erörtert. Dazu gehörten Diskussionen der zuständigen Ministerin mit den Mitgliedern der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz und des Ausschusses für Wissenschaft, Forschung und Kultur (AWFK) im Februar 2012 über die Empfehlungen der Lausitz-Kommission, eine Unterrichtung des Landtags in einer Aktuellen Stunde über die „Energieuniversität Lausitz“ am 23. Februar 2012, Gespräche der Ministerin an der Universität Cottbus mit 32 Professoren - den „Erstunterzeichnern“ eines Protestbriefes - und den Studierendenräten der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz im März 2012, eine Podiumsdiskussion und eine Sitzung des Präsidialkollegiums an der Universität Cottbus mit der Dekanin und den Dekanen - auch der hier beschwerdeführenden Fakultäten - sowie Vertretern des Akademischen Senats, Gespräche des Staatssekretärs mit dem Präsidenten der Universität Cottbus und ein Runder Tisch an der Universität Cottbus zur Weiterentwicklung der Hochschulstrukturen in der Lausitz. Daneben führte der vom Ministerium eingesetzte Lausitz-Beauftragte vier große Diskussionsveranstaltungen als „Lausitz-Dialoge“ und zahlreiche weitere Gespräche durch. Auf Anregung der Stadtverordnetenversammlung Cottbus wurde schließlich ein Runder Tisch eingerichtet, der im August und Septem-

ber 2012 auch mit Vertretern der Landesregierung zusammenkam.

Auch am Gesetzgebungsverfahren selbst waren die Hochschulen beteiligt. Sie haben zu dem Referentenentwurf selbst Stellung genommen und sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren geäußert. Die betroffenen Hochschulen - und damit auch die Fakultäten als ihre Untergliederungen - waren nicht auf die sehr kurze Stellungnahmefrist zum Gesetzentwurf angewiesen, sondern waren über den hochschulpolitischen Meinungsbildungsprozess einschließlich des Referentenentwurfs zum Fusionsgesetz umfänglich informiert und an ihm auch vielfach beteiligt. Insgesamt fehlt es damit an Anhaltspunkten für die Auffassung der Fakultäten, sie seien mit dem Gesetz „überrumpelt“ worden.

58

cc) Besondere Anhörungsrechte vor der Verabschiedung eines Gesetzes zur Fusion zweier Hochschulen ergeben sich für die Fakultäten auch nicht aus einer Heranziehung der Grundsätze, die im Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung für kommunale Neugliederungen gelten (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG; vgl. BVerfGE 50, 50; 50, 195 <202 f.>; 86, 90; siehe auch NdsStGH, Urteil vom 22. Oktober 2010 - StGH 6/09 -, juris, Rn. 28). Danach sind für die Gemeinden konstitutive Entscheidungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und nach Anhörung der betroffenen Körperschaft zulässig (vgl. dazu BVerfGE 86, 90 <107>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Oktober 2014 - 2 BvR 1641/11 -, Rn. 111 f.). Daraus wird in Teilen von Rechtsprechung und Literatur gefolgert, dass auch vor für die Hochschulen konstitutiven Entscheidungen diese selbst „authentisch“ angehört werden müssten (Berl-VerfGH, Urteil vom 22. Oktober 1996 - VerfGH 44/96 -, juris, Rn. 25; siehe auch Isensee, WissR 1994 [Sonderheft], S. 148 <176 ff., 179>; Thieme, Deutsches Hochschulrecht, 3. Aufl. 2004, S. 162; Starck, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Art. 5 Abs. 3 Rn. 381; Geis, in: Merten/Papier, HGR, Bd. IV, 1. Aufl. 2011, § 100 Rn. 20 ff.; dagegen StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28. August 1981 - GR 1/81 -, NVwZ 1982, S. 32 <33>; Haug, NVwZ 1997, S. 754 <755>; Krausnick, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, 2012, S. 178; Pitschas, WissR 1982, S. 229 <254 ff.>). Die Grundsätze zur Neugliederung von Gemeinden sind jedoch wegen der Unterschiede zwischen Hochschulen und Kommunen nicht auf Hochschulfusionen übertragbar. Die Verbürgung kommunaler Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist als Einrichtungsgarantie gefasst, die sich zudem grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft erstreckt und damit unmittelbar sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde einschließt; demgegenüber erfüllt die Hochschule einen inhaltlich umgrenzten, eigenständigen Sachauftrag durch und für einen durch die Hochschulmitgliedschaft beschränkten Personenkreis (vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 28. August 1981 - GR 1/81 -, NVwZ 1982, S. 32 <33>).

59

Was sich aus einem Recht auf universitäre Selbstverwaltung nach der Landesverfassung ergibt (vgl. Art. 32 Abs. 1 BbgLV), ist nicht durch das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden.

60

d) Die Rüge, das angegriffene Gesetz sei nicht ausreichend begründet worden, greift nicht durch. Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen beziehen sich grundsätzlich nicht auf die Begründung eines Gesetzes, sondern auf die Ergebnisse eines Gesetzgebungsverfahrens. Das Grundgesetz enthält in den Art. 76 ff. GG Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren, die auch die Transparenz der Entscheidungen des Gesetzgebers sichern. Das Grundgesetz schreibt jedoch grundsätzlich nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen und berechnen ist. Es lässt Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss. Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen des Grundgesetzes nicht verfehlt werden (vgl. BVerfGE 132, 134 <162 Rn. 70>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13 -, Rn. 77; für den Fall der Höhe der Besoldung anders BVerfGE 130, 263 <301 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 u.a. -, Rn. 129 f.).

2. In materieller Hinsicht verletzt das angegriffene Gesetz keine Grundrechte der Fakultäten.

a) Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ergibt sich kein Recht auf Fortbestand einer konkreten wissenschaftlichen Einrichtung; ein Grundrecht auf Schaffung oder gegen Abschaffung einer bestimmten Einrichtung enthält das Grundgesetz nicht (vgl. BVerfGE 85, 360 <384 f.>). Die Garantie der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet den Staat lediglich, für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs zu sorgen (vgl. BVerfGE 35, 79 <115>; zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 55). Daher steht den Fakultäten auch kein Recht auf Erhaltung „ihrer“ Hochschule zu.

b) Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulregion Lausitz hat der brandenburgische Gesetzgeber eine hochschulpolitische Strukturentscheidung getroffen. Diese gestaltet die Rahmenbedingungen von Wissenschaft in einer mit dem Grundgesetz zu vereinbarenden Weise aus.

Der Gesetzgeber war insbesondere nicht gehindert, sich für die Errichtung der Universität Cottbus-Senftenberg im Wege der Fusion einer Universität mit einer Fachhochschule zu entscheiden, denn die Verfassung gibt keine bestimmte Hochschulorganisation vor (vgl. BVerfGE 35, 79 <116>; 127, 87 <116>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 57; stRspr). Solange der Gesetzgeber ein hinreichendes Maß an organisatorischer Selbstbestimmung sicherstellt, darf er den Wissenschaftsbetrieb nach seinem Ermessen regeln, um die unterschiedlichen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in angemessenen Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 57 m.w.N.). Er ist dabei weder an überkommene hochschulorganisatorische Strukturen noch an deren einzelne Elemente gebunden, sondern vielmehr verpflichtet, Organisationsformen kritisch zu beobachten

und zeitgemäß zu reformieren (so schon BVerfGE 35, 79 <117>; 127, 87 <116>). Dem Gesetzgeber steht gerade hinsichtlich der Eignung neuer Organisationsformen ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfGE 127, 87 <116> m.w.N.); ihm bleibt bei der Hochschulorganisation ein breiter Raum, um seine hochschulpolitischen Auffassungen zu verwirklichen und die Hochschulen den gesellschaftlichen und wissenschaftssoziologischen Gegebenheiten anzupassen (vgl. BVerfGE 35, 79 <116, 120>). Diese Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird durch das Freiheitsrecht des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG bestimmt und begrenzt (vgl. BVerfGE 35, 79 <120>). Das Bundesverfassungsgericht überprüft jedoch nicht, ob der Gesetzgeber mit einer solchen Organisationsentscheidung die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat (vgl. BVerfGE 36, 174 <189>; stRspr).

II.

Die Verfassungsbeschwerde der Professoren ist, soweit zulässig, zum Teil begründet. Die in § 8 Abs. 2 GWHL eingerichtete übergangsweise Leitung der Universität Cottbus-Senftenberg durch einen vom Ministerium eingesetzten Gründungsbeauftragten verletzt die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (1). Dagegen greifen ihre Rügen nicht durch, die Wissenschaftsfreiheit werde durch den Gleichrang mit den Professorinnen und Professoren der Fachhochschule Lausitz in den zentralen Selbstverwaltungsorganen (2) sowie durch die gleiche Anzahl von Vertreterinnen und Vertretern in diesen Organen trotz unterschiedlicher Gruppengröße (3) verletzt.

66

1. Die Übergangsleitung der Universität Cottbus-Senftenberg durch einen vom Ministerium eingesetzten Gründungsbeauftragten ist, wie dies in § 8 Abs. 2 GWHL geregelt ist, mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht zu vereinbaren.

67

a) Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung (vgl. BVerfGE 35, 79 <113>; 47, 327 <367>; 90, 1 <12>; 111, 333 <354>; 127, 87 <115>). Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet den Staat zu Schutz und Förderung wissenschaftlicher Betätigung und garantiert den in der Wissenschaft Tätigen zugleich die Teilhabe am Wissenschaftsbetrieb; diese Mitwirkung ist kein Selbstzweck, sondern dient dem Schutz vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 56 m.w.N.), denn im Kern wissenschaftliche Entscheidungen sind der Wissenschaft selbst überlassen. Der Staat muss danach für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs sorgen und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass das individuelle Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung so weit unangetastet bleibt, wie das unter Berücksichtigung der anderen legitimen Aufgaben der Wissenschaftseinrichtungen und der Grundrechte der verschiedenen Beteiligten möglich ist (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 55 m.w.N.; stRspr). Zur Organisation der Wissenschaftsfreiheit bedarf es daher eines Gesamtgefüges, in dem Entscheidungsbefugnisse und Mitwirkungsrechte, Einflussnahme, Information und

68

Kontrolle durch die wissenschaftlich Tätigen so beschaffen sind, dass Gefahren für die Freiheit von Lehre und Forschung vermieden werden (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 57 m.w.N.). Bei wissenschaftsorganisatorischen Entscheidungen verfügt der Gesetzgeber allerdings über einen weiten Gestaltungsspielraum, um den Wissenschaftsbetrieb mit Blick auf die unterschiedlichen Aufgaben von wissenschaftlichen Einrichtungen und auf die Interessen aller daran Beteiligten in Wahrnehmung seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung zu regeln; Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten ihn dabei, alle für die Grundrechtsverwirklichung wesentlichen Regelungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 134, 141 <184 Rn. 126> m.w.N.). Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse in diesem Gefüge einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker müssen zudem die Mitwirkungsrechte des Selbstverwaltungsorgans ausgestaltet sein, in dem auch die innerhalb der Wissenschaft bestehenden Unterschiede sachverständig eingebracht werden können (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, juris, Rn. 59 f. und 92).

b) Mit diesen Grundsätzen ist die Entscheidung des Gesetzgebers, die Leitung der Universität Cottbus-Senftenberg in der Übergangsphase der Gründung nach Fusion gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 GWHL durch einen vom zuständigen Ministerium eingesetzten Beauftragten zu ersetzen, nicht vereinbar. Grundsätzlich ist die staatliche Einsetzung eines Leitungsorgans einer Hochschule nur zu rechtfertigen, wenn dies unabweisbar geboten erscheint, um die Funktionsfähigkeit einer wissenschaftlichen Einrichtung zu sichern (aa). Dabei hat der Gesetzgeber die Mitwirkung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an wissenschaftsrelevanten Entscheidungen soweit wie möglich vorzusehen und die Befugnisse einer staatlich eingesetzten Leitung zu begrenzen. Die staatliche Einsetzung eines Leitungsorgans gefährdet die Wissenschaftsfreiheit strukturell umso stärker, je länger es an der Mitwirkung eines Selbstverwaltungsorgans an der Aufgabenwahrnehmung fehlt, je höher die Wissenschaftsrelevanz der vom Leitungsorgan zu treffenden Entscheidungen sein kann, je weniger reversibel diese sind und je eher die Aufgabenwahrnehmung Aufschub gestattet (bb). Ob dies der Fall ist, kann letztlich offen bleiben; der Gesetzgeber hat jedenfalls die hier wesentlichen Regelungen nicht selbst getroffen (cc).

aa) Eine staatlich eingesetzte Hochschulleitung steht im Gegensatz zu dem Gedanken wissenschaftlicher Eigenverantwortung und dem daraus folgenden Prinzip universitärer Autonomie. Sie ist daher vom gesetzgeberischen Spielraum zur Ausgestaltung der Wissenschaftsfreiheit nur in Ausnahmesituationen umfasst und nur unter strengen Voraussetzungen zu rechtfertigen. Dabei kommt die Bestellung von Beauftragten grundsätzlich nur in Betracht, wenn die Funktionsfähigkeit der wissenschaftlichen Einrichtung sonst nicht gewährleistet werden kann (so auch § 68 Abs. 5 LHG BW; Art. 75 Abs. 3 Satz 1 BayHSchG; § 111 Abs. 6 BremHG; § 7 Abs. 3 SächsHSFG).

69

70

Zwar kann eine staatlich eingesetzte Übergangsleitung einer Wissenschaftseinrichtung bei einer Neugründung für eine gewisse Zeit erforderlich sein. In einem solchen Fall existiert zunächst keine funktionsfähige Selbstverwaltung, denn der Wissenschaftsbetrieb muss zuerst aufgenommen und Hochschullehrende wie auch sonstige Hochschulangehörige, die dann ihre Rechte selbst wahrnehmen können, müssen für die Organisation erst noch gewonnen werden. Dies ist für eine Übergangszeit bei einer Fusion in der Regel jedoch nicht der Fall. Denn wenn funktionierende Wissenschaftsbetriebe miteinander verbunden werden, sind die Träger der Wissenschaftsfreiheit bereits vor Ort, so dass auf Leitungs- und Selbstverwaltungsorgane zurückgegriffen werden kann, die regelmäßig im Einklang mit den Mitwirkungsanforderungen des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG konstituiert sind. Diese können dann die zur Umsetzung der hochschulpolitischen Entscheidungen des Gesetzgebers notwendigen Maßnahmen ergreifen, womit auch in einer Übergangssituation gewährleistet ist, dass die genuin wissenschaftlichen Belange hinreichend zum Tragen kommen.

71

Im Fall einer Fusion gehört es deshalb zur Ausgestaltungsaufgabe des Gesetzgebers, die zur Sicherung der Wissenschaftsfreiheit erforderlichen Mitwirkungsrechte der wissenschaftlich Tätigen möglichst zu schonen. So kann der Gesetzgeber Vorgaben für die Wahl einer Leitung der neuen Organisation machen, ohne eine solche Leitung zwischenzeitlich selbst staatlich zu installieren, und die bestehenden Gremien etwa auch verpflichten, die zur Umsetzung seiner Vorgaben erforderlichen Schritte in einem bestimmten Zeitraum zu gehen, also insbesondere eine Wahlordnung für die dann gemeinsamen Gremien und auch für die neue Leitung zu erlassen, die Wahlen durchzuführen und die Selbstverwaltungsgremien und Leitungsorgane zu konstituieren. Anders kann es liegen, wenn die Zusammenführung der Hochschulen nachweisbar ernsthaft gefährdet ist. Lässt sich dabei eine nachhaltige Störung des Lehr- und Forschungsbetriebs anders nicht abwenden und versprechen insoweit auch die Mittel der staatlichen Aufsicht keinen Erfolg (vgl. § 5 Abs. 5 Satz 1 bis 3 BbgHG; siehe auch § 68 Abs. 1 bis 4 LHG BW; Art. 75 Abs. 1 und 2 BayHSchG; § 89 Abs. 1 Satz 3 BerlHG und §§ 10 bis 13 AZG; § 111 Abs. 2 bis 5 BremHG; § 107 Abs. 1 bis 4 HmbHG; § 76 Abs. 2 und 4 HG NRW; § 7 Abs. 1 und 2 SächsHSFG), kann ausnahmsweise für eine Übergangszeit sogar die Bestellung eines staatlichen Beauftragten gerechtfertigt sein. Hingegen können hochschulpolitisch divergierende Auffassungen und selbst Protest gegen eine hochschulpolitische Entscheidung eine vom Grundsatz der universitären Selbstverwaltung abweichende Gestaltung für sich genommen nicht rechtfertigen.

72

bb) Die staatliche Einsetzung eines Leitungsorgans im Zuge einer Hochschulfusion genügt den Anforderungen des Grundgesetzes an eine wissenschaftsadäquate Organisation umso weniger, je länger diese Leitung zeitweise ganz ohne ein universitäres Selbstverwaltungsorgan tätig ist, ohne dass diese Phase zeitlich auf das Erforderliche begrenzt und Befugnisse auf Notkompetenzen für reversible Entscheidungen beschränkt wären. Die Mitwirkungsrechte der Grundrechtsträger waren hier für eine Übergangszeit von fünf Monaten - von Juli 2013 bis zur Konstituierung des Grün-

73

derungssenats im November - gänzlich ausgesetzt. Insofern fehlte den wissenschaftlich Tätigen jede Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Bestellung und auch bei der Aberufung der Übergangsleitung und damit ein zentrales und effektives Einfluss- und Kontrollinstrument auf die Organisation (vgl. BVerfGE 127, 87 <130 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 60) sowie bis zur Konstituierung des Gründungssenats jede institutionalisierte Mitwirkung an Entscheidungen. Das ist von besonderem Gewicht, wenn gerade in der konstitutiven Phase der Neuordnung weitreichende und nachhaltig wirkende, kaum reversible Weichenstellungen vorgenommen werden.

Die Wissenschaftsfreiheit ist strukturell stärker gefährdet, wenn - unabhängig von den tatsächlichen Bemühungen eines Beauftragten - in dieser sensiblen Situation ein Leitungsorgan nicht nur ohne Mitwirkung der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eingesetzt wird und nicht abgewählt werden kann, sondern auch ohne jede Mitwirkung der Träger der Wissenschaftsfreiheit - und damit potentiell auch gegen ihre Interessen gerichtet - zu handeln befugt ist. Auch in einer fusionsbedingten Übergangsphase müssen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch ihre Vertretung in Hochschulorganen ihre fachliche Kompetenz zu deren Verwirklichung in die Organisation einbringen können (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. Juni 2014 - 1 BvR 3217/07 -, Rn. 57 ff. m.w.N.). In der Universität Cottbus-Senftenberg fehlte es auch in der Folgezeit von November 2013 bis Juli 2014 an derartigen Sicherungen. Zwar war der Gründungssenat im November konstituiert worden und stand diesem ein umfassendes Informationsrecht gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 GWHL zu. Doch hatte der Gründungssenat dem Gründungsbeauftragten gegenüber insgesamt sogar weniger Mitwirkungsrechte als gegenüber dem späteren Gründungspräsidenten. Auch das Erfordernis eines für den Abschluss des Hochschulvertrages notwendigen Einvernehmens des Gründungssenats lässt sich dem Gesetz - unabhängig vom tatsächlichen Bemühen des Gründungsbeauftragten, ein solches zu erzielen - nicht entnehmen.

cc) Ob die Einsetzung des Beauftragten durch die Landesregierung hier angesichts der konkreten Umstände gerechtfertigt war (dazu oben aa) und ob die näheren Umstände seiner Einsetzung hier den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen (dazu oben bb), kann letztlich offen bleiben, denn die angegriffene Vorschrift des § 8 Abs. 2 Satz 2 GWHL genügt den grundgesetzlichen Anforderungen jedenfalls deshalb nicht, weil der Gesetzgeber die bei Einsetzung eines Beauftragten wesentlichen Regelungen zur Ausgestaltung der Wissenschaftsfreiheit nicht selbst getroffen hat (so der Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 27. Juni 2013 auf den Eilantrag im vorliegenden Verfahren - 1 BvR 1501/13 -, Rn. 34). Dem tragen etwa diejenigen Landeshochschulgesetze Rechnung, die die Einsetzung von Beauftragten ermöglichen, deren Befugnisse aber selbst ausdrücklich auf das Erforderliche beschränken (§ 68 Abs. 5 LHG BW; Art. 75 Abs. 3 Satz 1 BayHSchG; § 76 Abs. 3 HG NRW; § 7 Abs. 3 SächsHSFG) und zur schonenden Ausübung verpflichten (§ 111 Abs. 7 BremHG; § 107 Abs. 6 HmbHG). Dem Gründungsbeauftragten der

74

75

Universität Cottbus-Senftenberg wurden wissenschaftsrelevante Befugnisse dagegen im Wesentlichen überhaupt nicht durch Gesetz, sondern durch die vom Ministerium erlassene vorläufige Grundordnung zugewiesen. Das Gesetz unterscheidet zwischen Gründungspräsident und Gründungsbeauftragtem, der in § 12 Abs. 4 GWHL lediglich die Befugnis zum Erlass der ersten Wahlordnung erhält, wohingegen dem Gründungspräsidenten beispielsweise in § 3 Abs. 6 Satz 2, § 6 Abs. 2 oder § 17 Abs. 1 GWHL weitere Befugnisse zugewiesen sind. Nicht das Gesetz, sondern erst die von der zuständigen obersten Landesbehörde nach § 15 Abs. 1 GWHL erlassene vorläufige Grundordnung setzt dann in ihrem § 17 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 den Gründungsbeauftragten mit dem Gründungspräsidenten gleich und konkretisiert dessen Befugnisse - sowie aufgrund der Regelungssystematik damit gleichzeitig die Befugnisse des Gründungsbeauftragten - weiter. Jedenfalls in dieser Weise durfte die Leitung der Hochschule nicht unter Zurückdrängung der akademischen Mitwirkungsrechte der Professoren und Professorinnen in die Hände eines staatlich eingesetzten Beauftragten gelegt werden.

2. Die Zusammensetzung des Gründungssenats und des erweiterten Gründungssenats, in denen die Professorinnen und Professoren von der Universität Cottbus und der Fachhochschule Lausitz gleichrangig vertreten sind, ist hingegen mit Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar.

76

a) Zum Schutz der freien wissenschaftlichen Betätigung der Hochschullehrer und -lehrerinnen in der Gruppenuniversität wird aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG ein Homogenitätsgebot für die Zusammensetzung dieser Gruppe hergeleitet. Bei der Bestimmung der Gruppen muss sich der Gesetzgeber an eindeutige konstitutive Merkmale halten. Dabei darf er, an der typischen Interessenlage als Unterscheidungsmerkmal orientiert, in sachlich unterscheidbare Gruppen sortieren und kann das Bild der Gruppen formen. Die Abgrenzung gegenüber anderen Gruppen entbehrt erst dann eines hinreichenden sachlichen Grundes, wenn es für die formierte Gruppe keine typische Interessenlage mehr gibt (vgl. BVerfGE 35, 79 <134 f.>).

77

Hochschullehrerinnen und -lehrer sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Personen, die akademisch forschen und lehren und aufgrund der Habilitation oder eines anderen Qualifikationsnachweises mit der selbständigen Vertretung eines wissenschaftlichen Fachs in Forschung und Lehre betraut sind (vgl. BVerfGE 35, 79 <126 f.>). Sie prägen die Hochschule als wissenschaftliche Einrichtung, tragen erhöhte Verantwortung für die Funktionsfähigkeit und den wissenschaftlichen Rang der Universität und sind mit der Wissenschaft besonders eng verbunden; sie besetzen Schlüsselfunktionen des wissenschaftlichen Lebens und werden wegen ihrer regelmäßig längeren Zugehörigkeit zur Universität durch langfristig wirkende Entscheidungen der Hochschulorgane stärker betroffen als die Gruppen der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Studierenden (vgl. BVerfGE 35, 79 <127>). Sie sind daher besonders geeignet, für die Wissenschaftsadäquanz von hochschulorganisatorischen Entscheidungen zu sorgen. Diese Eignung ergibt sich

78

aus ihrer besonderen Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit und ihrer damit besonders engen Verbundenheit mit der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Wissenschaftsfreiheit (vgl. BVerfGE 43, 242 <272>; 47, 327 <389>; 61, 210 <240>), nicht hingegen aus einem bestimmten Mandat ihrer Gruppe. Dieses materielle Verständnis des Typus ist entwicklungssoffen (vgl. BVerfGE 35, 79 <126>), um strukturellen, organisatorischen und auf die Anforderungen und Aufgaben von Hochschullehrenden bezogenen Veränderungen im Hochschulwesen Rechnung tragen zu können (vgl. BVerfGE 47, 327 <392>; 126, 1 <20>).

b) Die mit den angegriffenen Vorschriften ausgestaltete Zusammensetzung der zentralen Selbstverwaltungsorgane, die der Gesetzgeber mit einer Vorgabe für Entscheidungen über unmittelbar forschungsrelevante Angelegenheiten (§ 15 Abs. 3 GWHL) verbindet, genügt diesen Anforderungen. Der Gesetzgeber trägt damit Unterschieden zwischen Professoren und Professorinnen der Universität einerseits und der Fachhochschule andererseits mit Blick auf bestimmte Entscheidungen Rechnung, fasst sie aber grundsätzlich in einer Gruppe zusammen. Hiergegen bestehen verfassungsrechtlich keine Bedenken.

79

aa) Der Gesetzgeber musste bei der Gruppenbildung die Professorinnen und Professoren der Universität nicht von denen der Fachhochschule getrennt einordnen. Hinsichtlich ihrer Qualifikation, Funktion, Verantwortlichkeit und Betroffenheit (vgl. BVerfGE 61, 210 <240> m.w.N.) liegt eine gleichermaßen typische Interessenlage in wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten vor. Fachhochschullehrende sind ebenso für wissenschaftsrelevante Entscheidungen verantwortlich und von ihnen betroffen wie Hochschullehrende. Professuren an Universitäten wie auch an Fachhochschulen sind auf Dauer besetzt; wer sie besetzt, trägt die volle wissenschaftliche Verantwortung für das vertretene Fach.

80

Die Hochschullehrenden der Fachhochschule Lausitz können sich demnach ebenso wie die der Universität Cottbus auf die Wissenschaftsfreiheit berufen, betreiben akademische Lehre und tragen Verantwortung für das Profil der Organisation; sie sind nach einer Berufung längerfristig an der Universität Cottbus-Senftenberg und damit von wissenschaftsrelevanten Entscheidungen ebenso betroffen wie die der Universität Cottbus. Die unterschiedliche Qualifikation der einzelnen Hochschullehrenden, die auch schon an der Universität Cottbus gegeben war, schließt eine typische Interessenlage nicht aus; ein formeller Qualifikationsnachweis wie etwa die Habilitation ist nicht Voraussetzung, um zur Gruppe der Professoren und Professorinnen zu gehören (vgl. BVerfGE 51, 369 <380>). Auch Unterschiede wie beim Lehrdeputat wiegen nicht so schwer, dass die Zusammenfassung in einer Gruppe durch den Gesetzgeber sachwidrig wäre. Insbesondere können aus der höheren zeitlichen Belastung durch Lehrveranstaltungen keine Folgerungen gegen eine ebenfalls wissenschaftliche Funktion der Fachhochschulprofessorinnen und -professoren abgeleitet werden (vgl. BVerfGE 61, 210 <246>). Vielmehr sieht das Brandenburgische Hochschulgesetz in § 47 BbgHG 2014 auch die Möglichkeit vor, an Universitäten Professuren mit dem Schwerpunkt Lehre einzurichten und umgekehrt an Fach-

81

hochschulen Professuren mit dem Schwerpunkt Forschung, was es nach dem Willen des Gesetzgebers nach § 6 Abs. 4 GWHL auch in der Universität Cottbus-Senftenberg geben soll.

Auch das Argument der Tradition zwingt nicht dazu, kategorial zwischen Universität und Fachhochschule bei der Vertretung in den Gremien der Universität Cottbus-Senftenberg zu unterscheiden. Der Gesetzgeber ist nicht an überkommene Vorstellungen gebunden; zudem hat sich die Hochschullandschaft in den letzten Jahren stark verändert. Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Universitäten und Fachhochschulen ist heute schwer möglich (vgl. Wissenschaftsrat, Empfehlung zur Differenzierung der Hochschulen, Drs. 10387-10, S. 22; Empfehlungen zur Rolle der Fachhochschulen im Hochschulsystem, Drs. 10031-10, S. 20 f.). Die Freiheit von Forschung und Lehre wird für Fachhochschulen ebenso garantiert wie für Universitäten (vgl. BVerfGE 126, 1 <20> mit Nachweisen aus den Landeshochschulgesetzen).

82

bb) Der Gesetzgeber hat die verschiedenen Qualifikationen der in einer Gruppe zusammengefassten Hochschullehrer und -lehrerinnen im Übrigen in § 15 Abs. 3 GWHL mit Blick auf bestimmte Entscheidungen berücksichtigt.

83

Das Homogenitätsgebot reicht nicht so weit, dass innerhalb dieser Gruppe der Hochschullehrenden der wissenschaftliche Werdegang der einzelnen Mitglieder bedeutungslos ist und von der Sache her gerechtfertigte unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen für die Wahrnehmung bestimmter akademischer Aufgaben sowie unterschiedliche Regelungen über die Ausübung der Hochschullehrertätigkeit schlechthin verboten sind (vgl. BVerfGE 88, 129 <137> unter Verweis auf BVerfGE 54, 363 <387>; 57, 70 <92 f.>) und ihnen für einzelne Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann.

84

Mit § 15 Abs. 3 GWHL in der durch das Gesetz vom 28. April 2014 geänderten Fassung (GVBl I Nr. 18, S. 58) haben die Universitätsprofessorinnen und -professoren bei gewissen, unmittelbar forschungsrelevanten Entscheidungen ein ausschlaggebendes Gewicht. So müssen sie bei Entscheidungen über Habilitationen, Berufungen von Hochschullehrenden, die zusätzliche wissenschaftliche Leistungen erbracht haben (§ 41 Abs. 1 Nr. 4a BbgHG 2014), und die Bewährung von Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren über die Mehrheit der Stimmen verfügen; eine solche Regelung wird nun nicht mehr der Grundordnung überlassen. Damit ist in dem Bereich, der bereits 1973 vom Bundesverfassungsgericht explizit als „mit der Garantie der Wissenschaftsfreiheit besonders eng verknüpft“ (BVerfGE 35, 79 <133>) hervorgehoben wurde, auch weiterhin der ausschlaggebende Einfluss der Universitätsprofessorinnen und -professoren gesichert. Dies gilt nach § 6 Abs. 2 Satz 3 und 4 GWHL ebenso für die Übertragung der Funktion einer Universitätsprofessur auf Angehörige der Fachhochschule. Auch bei der Betreuung von Dissertationen und Habilitationen differenziert das Gesetz in § 6 Abs. 5 GWHL entsprechend.

85

3. Die Wissenschaftsfreiheit der Beschwerdeführer ist auch nicht dadurch verletzt, dass die Hochschullehrenden der Universität Cottbus trotz ihrer größeren Anzahl mit

86

ebenso vielen Vertreterinnen und Vertretern in den zentralen Selbstverwaltungsorganen vertreten sind wie die Fachhochschulprofessorinnen und -professoren.

a) Wahlen in den Hochschulen dienen nicht einer demokratisch-egalitären Repräsentation. Sie sollen die Hochschulorgane vielmehr nach den Maßstäben „der Qualifikation, Funktion, Verantwortung und Betroffenheit der Mitglieder“ (§ 37 Abs. 1 Satz 2 HRG; § 61 Abs. 1 Satz 2 BbgHG 2014) organisieren (vgl. BVerfGE 66, 270 <291>). Die Organisationsform der sogenannten Gruppenuniversität knüpft an die typischerweise vorhandenen Gruppierungen an und gliedert die Angehörigen der Hochschule nach ihren verschiedenen Funktionen und Interessen in einzelne Gruppen (Hochschullehrende, wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Studierende, sonstige - nicht wissenschaftliche - Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Den von diesen Gruppen gewählten Vertreterinnen und Vertretern werden Stimmrechte in den kollegialen Beschlussorganen der Hochschulselbstverwaltung zugeteilt (BVerfGE 35, 79 <124 f.>). Dieser funktionalen Verankerung der Mitwirkungsrechte entspricht es, dass der Erfolgswert der Einzelstimme je nach der Größe der Gruppe verschieden groß sein kann (vgl. BVerfGE 39, 247 <255>).

87

Die Bestimmung und Abgrenzung der einzelnen Gruppen im System der Gruppenuniversität nach Maßgabe der verschiedenen Funktionen und Interessen ist grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anheimgegeben (vgl. BVerfGE 39, 247 <255>). Auch wenn es innerhalb einer Gruppe erhebliche Interessenkonflikte gibt und die gegensätzlichen Auffassungen in der Gruppenvertretung nicht hinreichend zum Zuge kommen, so dass der Gesetzgeber befürchten kann, hierdurch werde die Funktionsfähigkeit der Gruppenuniversität beeinträchtigt, kann er dem durch eine sachgemäße Untergliederung der betroffenen Gruppe Rechnung tragen. Solche Differenzierungen sind grundsätzlich zulässig (vgl. BVerfGE 35, 79 <135, 138>; 39, 247 <255 f.>; 66, 270 <290>).

88

b) Danach verstoßen die Regelungen des § 12 Abs. 2 Satz 2 und des § 12 Abs. 3 Satz 2 GWHL nicht gegen das Grundgesetz. Ein unterschiedliches Stimmengewicht ist für eine Übergangszeit auch im Rahmen einer Hochschulfusion zu rechtfertigen. Für die vorgenommene Differenzierung gibt es sachliche Gründe, die der Wissenschaftsfreiheit hinreichend Rechnung tragen. Der Gesetzgeber darf bei der Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte in der Gruppenuniversität innerhalb der Gruppe der Hochschullehrerinnen und -lehrer sachgerecht differenzieren (vgl. BVerfGE 39, 247 <256>).

89

Die angegriffenen Regelungen zielen auf die unterschiedlichen Interessenlagen der aus zwei fusionierten Hochschulen stammenden Mitglieder einer Gruppe; sie sollen durch die Schaffung von zwei Wahlgruppen diese ausgleichen und dafür sorgen, „dass die besonderen Stärken, Qualitäten und Charakteristika der beiden in der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg aufgehenden Hochschulen sich in dieser gleichrangig gerade in der Start- und Gründungsphase wiederfinden“ (LTDruks 5/6180, S. 42). Bei einer gemeinsamen Wahl aller Hoch-

90

schullehrerinnen und -lehrer hätte demgegenüber die Gefahr bestanden, dass die Mitglieder dieser Gruppe in den zentralen Selbstverwaltungsorganen überwiegend von der Universität Cottbus gewählt und gestellt worden wären, weil diese in der Mehrzahl waren. Damit hätten Gesichtspunkte der universitären Forschung und Lehre von vornherein ein Übergewicht gegenüber der anwendungsbezogenen Forschung und Lehre aus der Fachhochschule Lausitz. Da die Freiheitsgarantie des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG für beide gilt, ist es legitim, wenn der Gesetzgeber beide im Gründungssenat und erweiterten Gründungssenat gleich stark repräsentiert sehen will. Etwas anderes ergibt sich nicht aus den konkreten Mehrheitsverhältnissen. Die Beeinträchtigung des Erfolgswerts der Stimmen der einzelnen Wahlberechtigten hält sich in einem zumutbaren Rahmen.

III.

1. Da die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu II 2) und II 3) zulässig und zum Teil begründet ist, sind ihnen zwei Drittel ihrer notwendigen Auslagen gemäß § 34a Abs. 2 BVerfGG zu erstatten. In demselben Umfang sind nach der Feststellung der Erledigung auch die Auslagen des Beschwerdeführers zu II 1) gemäß § 34a Abs. 3 BVerfGG aus Gründen der Billigkeit zu erstatten (vgl. BVerfGE 85, 109 <115 f.>). 91

2. Die Festsetzung des Gegenstandswerts der anwaltlichen Tätigkeit für die Verfassungsbeschwerdeverfahren beruht auf § 37 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 1 RVG. 92

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Mai 2015 -
1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/
13, 1 BvR 1682/13 - Rn. (1 - 92), [http://www.bverfg.de/e/
rs20150512_1bvr150113.html](http://www.bverfg.de/e/rs20150512_1bvr150113.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2015:rs20150512.1bvr150113