

Private Universitätsgründungen in der Türkei

Yavuz Sabuncu

Der Beitrag geht nach der Darstellung der geschichtlichen Entwicklung privater Universitätsgründungen ausführlich auf die gegenwärtigen verfassungs- und gesetzesrechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Gründung privater Universitäten ein. Anschließend werden die erfolgreiche Gründung der Bilkent-Universität und die gescheiterten Bemühungen um die Bezm-i Alem Universität dargestellt.

1 Geschichtliches

Im Gegensatz zur Osmanischen Verfassung von 1876, die im Artikel 15 den Osmanen das Recht gewährte, "unter der Bedingung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen öffentlich und privat Unterricht zu erteilen", ist in der TV 1924 eine ähnliche Vorschrift nicht zu finden. In der TV 1961 wurde dagegen in Art. 12/3 die Errichtungsmöglichkeit der Privatschulen verfassungsrechtlich garantiert. Danach sind Erziehung und Unterricht unter der Aufsicht und Kontrolle des Staates frei. Die nähere Regelung wurde der Gesetzgebung überlassen. Bis 1965 hat es aber kein Gesetz über Private Schulen gegeben. Die allgemeine Regelung in dieser Hinsicht war die im Jahre 1915 erlassene Verwaltungsordnung über private Schulen. So war die einzige private Hochschule in der Türkei bis 1962 das "Robert College" in Istanbul¹.

Die erste private Hochschule in der türkischen Republik wurde im Jahre 1962 in Istanbul gegründet. Obwohl die gesetzliche Grundlage fehlte, gab es schon 1965 12 private Hochschulen. In diesem Jahr wurde auch das Gesetz über private Unterrichtsanstalten verabschiedet. Dieses Gesetz hatte in Art. 1 die Errichtung privater Hochschulen zugelassen. Wie andere private Unterrichtsanstalten standen auch die privaten Hochschulen unter der Aufsicht und Kontrolle des Ministeriums für Nationale Erziehung. Eröffnung privater Lehranstalten - auch der Hochschulen -, ihre Satzungen und Lehrprogramme, Einstellung der Lehrkräfte, die Wahl der Bücher und Lehrmittel bedürfen der Erlaubnis oder Zustimmung des Ministeriums. Mit diesem Gesetz hatten die privaten Hochschulen eine gesetzliche Grundlage erworben.

Da die staatlichen Hochschulanstalten in diesen Jahren - wie auch heute - nur etwa 20 % der Bewerber immatrikulieren konnten, nahm die Anzahl der privaten Hochschulen und deren Studenten rapide zu. Im Jahre 1970 gab es bereits 44 private Hochschulen. In diesen Schulen studierten 1970 70.000 Studenten, während an den staatlichen Hochschulanstalten (8 Universitäten, 8 Akademien und 25 Hochschulen) etwa 116.000 Studenten immatrikuliert waren. Im Jahre 1971 jedoch hat das türkische Verfassungsgericht alle die privaten Hochschulen betreffenden Vorschriften des erwähnten Gesetzes wegen Verfassungswidrigkeit für nichtig erklärt. Das Gericht hatte seine Entscheidung mit Art. 120 der Verfassung begründet. Danach sollten Universitäten **nur vom Staat und durch Gesetz**

¹ Der Verwaltungsrat des Robert College hat im Jahre 1971 die Hochschule, die damals drei Abteilungen besaß, an die türkische Regierung übergeben, und so wurde die heutige Bogazici Universität gegründet.

errichtet werden. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichts hat Art. 120 als lex specialis den Vorrang gegenüber Art. 21 Abs. 2 und 3, die die Errichtung der Privatschulen garantierten. Das Verfassungsgericht lehnte dabei die These ab, daß Hochschulen anders als Universitäten behandelt werden sollten und vertrat die Meinung, es komme nicht auf den Namen an, daß beispielsweise die Hochschulanstalt "Universität", "Hochschule" oder "Akademie" genannt werde. Es komme vielmehr auf ihre gesellschaftliche Funktion und auf die durch Abschluß des Studiums an diesen Hochschulen erworbenen Rechte an. Und weil die von den privaten Hochschulen ausgestellten Diplome gleichwertige Rechte erzeugten wie das Universitätsdiplom, sei ein Unterschied zwischen diesen nicht vorhanden. Diese Vereinheitlichung des Hochschulwesens wurde zwar kritisiert, bildet aber auch heute noch die herrschende Meinung in der Türkei.

Bei seiner Entscheidung hatte das Verfassungsgericht auch den Art. 50 TV 1961 erwähnt. Danach ist "Sorge für die Unterrichts- und Erziehungsbedürfnisse des Volkes eine der Hauptaufgaben des Staates". Daraus folgte das Verfassungsgericht, daß die privaten Erziehungsanstalten eine dem Staat als Hauptaufgabe zustehende Funktion nur ergänzend zu erfüllen haben und darum keine Profitzwecke verfolgen dürfen¹.

Im Juli 1971 wurden alle 38 privaten Hochschulen in die Universitäten integriert. So wurde der privaten Hochschulziehung ein abruptes Ende bereitet.

2 Die türkische Verfassung von 1982

Der von dem Verfassungsausschuß der sogenannten Beratenden Versammlung vorbereitete Verfassungsentwurf hatte das Hochschulwesen in zwei Artikeln geregelt. Nach dem Art. 165 des Entwurfs sollten - wie in der TV 1961 - die Universitäten vom Staat durch Gesetz gegründet werden. Sie sollten juristische Personen des öffentlichen Rechts sein und die wissenschaftliche Autonomie besitzen. Dagegen waren im Art. 166 des Entwurfs - unter dem Randtitel "Hochschulen" - unterschiedliche Vorschriften vorgesehen. Danach könnten Hochschulen "vom Staat und vom privaten Sektor" errichtet werden. Der Entwurf hatte die Hochschulen - privat oder staatlich - als Berufshochschulen vorgesehen. Dieser Artikel des Entwurfs wurde jedoch von der Beratenden Versammlung geändert, und das Recht zur Gründung von Berufshochschulen wurde ausschließlich

¹ AMKD (Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts), IX, S. 131 - 192. Vgl. Saglam 1983, S. 342 ff.

den Universitäten und dem Ministerium für Nationale Erziehung zuerkannt.

In der Zwischenzeit - schon im November 1981 - war jedoch das neue Hochschulgesetz (YÖK) erlassen worden. Besonders bedeutsam war die in diesem Gesetz vorgenommene Vereinheitlichung von Universitäten, Akademien und Hochschulen aller Art. Die klassische Trennung zwischen den Universitäten als Anstalten selbständiger Forschung und Hochschulen als berufsbezogenen Institutionen wurde durch diese Vereinheitlichung zurückgedrängt. So war im Bereich der Hochschulbildung bereits vor der Proklamation der Verfassung durch dieses Gesetz bestimmt worden. Auch in diesem Gesetz wurde die Errichtung privater Hochschulen nicht vorgesehen.

Der von der Beratenden Versammlung verabschiedete Verfassungsentwurf wurde vom Nationalen Sicherheitsrat in vielen Punkten geändert. Die genannten Artikel des Entwurfs wurden zusammengefügt, und die Bestimmungen zur Errichtung staatlicher Hochschulen wurden gestrichen. Dagegen wurde mit zwei Absätzen den Stiftungen die Möglichkeit geboten, Hochschulen zu errichten. Mit anderen Worten, das Hochschulmonopol des Staates wurde mit dieser Ausnahme grundsätzlich bewahrt. Im Art. 42 - Randtitel "Recht und Pflicht zu Erziehung und Ausbildung" - wurden nur die privaten Grund- und Mittelschulen erwähnt.

Art. 130/2 enthält die Bestimmung, daß "gemäß den im Gesetz ausgeführten Verfahren und Grundsätzen, unter der Voraussetzung, daß nicht die Erzielung von Gewinn bezweckt wird, von Stiftungen Hochschulen gegründet werden können, welche der Aufsicht und Kontrolle des Staates unterworfen sind". Diese Hochschulen sind gemäß Abs. 10 desselben Artikels "hinsichtlich ihrer akademischen Tätigkeit, außerhalb der Gegenstände der Finanzen und Verwaltung, der Bestellung von Lehrpersonal und der Sicherheit der von der Verfassung für die staatlichen Hochschulen bestimmten Vorschriften unterworfen".

Für die Ausführung dieser Vorschriften wurde im August 1983 das Gesetz Nr. 2880 verabschiedet, das das Hochschulgesetz in diesem Sinne ergänzte.

Im Regierungsentwurf dieses Gesetzes wurde den Stiftungen generell die Möglichkeit gewährt, Hochschulen zu errichten. Und Hochschulen sind nach der Aufzählung im Hochschulgesetz (Art. 1c) Universitäten, Fakultäten, Institute, Hochschulen, Konservatorien, Berufshochschulen und Forschungszentren. Bei der Bearbeitung des Regierungsentwurfs in der Beratenden Versammlung wurde jedoch diese Vorschrift auf Grund des Berichts des Verfassungsausschusses geändert. Der Verfassungsausschuß hatte die Auffassung vertreten, daß die Errichtung einer stiftungseigenen Universität gegen die Vorschriften des Art. 130/1 TV 1982 verstoßen würde. In diesem Absatz hieß es nämlich, daß Universitäten vom Staat durch Gesetz gegründet werden und **juristische Personen**

des öffentlichen Rechts sind. Und weil Fakultäten ergänzende Bestandteile einer Universität sind und eine selbständige Fakultät undenkbar wäre, dürften nach der Meinung des Ausschusses Stiftungen weder Universitäten noch Fakultäten gründen. Auch im Plenum der Beratenden Versammlung wurde diese Auslegung des Art. 130/1 ohne Gegenstimme angenommen und der Regierungsentwurf in diesem Sinne geändert. Dieses Verbot wurde jedoch von Nationalen Sicherheitsrat abgeschafft und der Regierungsentwurf zum Gesetz erhoben.

3 Gesetzliche Lage

Nach dem Gesetz - in der Fassung vom 23.11.1989 - ist für die Gründung einer stiftungseigenen Hochschulanstalt ein Verwaltungsakt erforderlich. Der Beschluß einer - oder mehrerer - Stiftungen zur Errichtung einer Hochschulanstalt, die positive Beurteilung der Generaldirektion der Stiftungen zu diesem Beschluß und die erforderlichen Unterlagen - sie werden im Gesetz aufgezählt - werden dem Hochschulrat vorgelegt. Der Hochschulrat entscheidet über den Antrag und leitet seinen Beschluß dem Ministerium für Nationale Erziehung zur Kenntnisnahme zu. Sodann wird die gegründete Stiftungshochschulanstalt von dem Hochschulrat in das sogenannte Stiftungshochschulenregister eingetragen¹.

Nach der Registrierung erwirbt die neu gegründete stiftungseigene Hochschulanstalt eine von der Gründerstiftung selbständige juristische Persönlichkeit.

Für die Gründung einer stiftungseigenen Universität müssen wenigstens zwei Fakultäten errichtet werden, von denen eine die Philosophisch-Na-

¹ In der ursprünglichen Fassung war dem Ministerium für Nationale Erziehung ein Bestätigungsrecht gewährt worden. Jedoch wurde diese Bestimmung erst aus der zur Ausführung der Gesetzesvorschriften erlassenen Verwaltungsverordnung, später aus dem Hochschulgesetz entfernt und das Ministerium in diesem Bezug völlig entmachtet.

turwissenschaftliche Fakultät sein muß¹. Für die Errichtung einer Fakultät sind auch gewisse Bedingungen vorgesehen.

Die Hochschulanstalten der Stiftungen sind im allgemeinen den Bestimmungen des Hochschulgesetzes unterworfen. Die Grundprinzipien und die Dauer des Studiums und die akademischen Organe sollen parallel zu dem der staatlichen Hochschulanstalten gestaltet werden.

Finanzielle, administrative und ökonomische Ausführungsprinzipien der stiftungseigenen Hochschulanstalten werden durch eine Verordnung (besser: Satzung) der Gründerstiftung geregelt. Diese Hochschulanstalten werden von einem Verwaltungsrat geleitet, dessen Mitglieder die Gründerstiftung bestimmt. Er wählt im Einvernehmen mit dem Hochschulrat die leitenden Organe der Hochschulanstalt, schließt die Arbeitsverträge mit dem Lehrpersonal und hat das Bestätigungsrecht hinsichtlich der Ernennungen und der nicht-akademischen Beförderungen und Entlassungen.

Hinsichtlich des Lehrpersonals sind weder im Gesetz noch in der Verwaltungsordnung Vorschriften zu finden, die den Lehrkräften, abgesehen von der üblichen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung, in ihrer Forschungs- und Unterrichtstätigkeit eine gewisse Berufsgarantie gewähren.

4 Die Bilkent-Universität

Gemäß dieser Prozedur und im Rahmen der erwähnten Vorschriften wurde im Mai 1985 in Ankara von drei "Hacettepe"-Stiftungen die erste private/stiftungseigene Universität - die "Bilkent" Universität - gegründet, die im Studienjahr 1986/87 ihre Unterrichtstätigkeit aufnahm².

¹ An dieser Stelle wollen wir kurz darauf aufmerksam machen, daß ursprünglich im Hochschulgesetz nur von der Errichtung stiftungseigener Hochschulanstalten die Rede war. Erst in der dazugehörigen Verwaltungsverordnung wurde die Gründung der Stiftungsuniversitäten offen vorgesehen. Diese Vorschrift hat erst am 23.11.1989 durch eine Änderung gesetzliche Grundlage erworben. Die Hauptoppositionspartei (Sozialdemokratisch-Populistische Partei) hat jedoch gegen diese Vorschrift vor dem Verfassungsgericht eine Nichtigkeitsklage erhoben, die, wie bereits erwähnt, gut fundiert ist. So ist es nicht unwahrscheinlich, daß diese Vorschrift für nichtig erklärt und die Gründung von Stiftungsuniversitäten und -fakultäten dadurch unmöglich gemacht wird.

² Diese Stiftungen wurden von dem Hochschulratsvorsitzenden Prof. Dr. med. I. Dogramaci gegründet, der bei der Gründung der staatlichen "Hacettepe-Universität" eine erhebliche Rolle gespielt hatte. Gestützt auf sein Vermögen, das er zur Förderung der Hacettepe-

Nach der Gründung der Bilkent Universität wurde von den Gründerstiftungen und der Universität die "Bilkent Holding-Gesellschaft" errichtet. Kurz danach haben die Gründerstiftungen ihre Anteile an der Holding-Gesellschaft der Universität überlassen. So wurde die Bilkent Universität die alleinige Besitzerin der Bilkent-Holding, deren Gesamtkapital 200 Milliarden Pfund (1 DM = ca. 1.400 Türkische Pfund) beträgt und die sich aus 4 Firmengruppen zusammensetzt. Bis jetzt wurden etwa 93 Milliarden Pfund in die Universität investiert. Daher können wir behaupten, daß die Universität sich auf eine große finanziell-ökonomische Basis stützen kann.

Die Bilkent Universität setzt sich aus 5 Fakultäten, 2 Hochschulen (Hochschule für Tourismus und Gastwirtschaft, Berufshochschule), einer musikalischen und einer sprachlichen Vorbereitungsschule und einem "Hochlizenzinstitut" für Postgraduierte zusammen. Die Fakultäten sind:

1. Fakultät für Ingenieurwissenschaften (4 Lizenzabteilungen)
2. Philosophisch- Naturwissenschaftliche Fakultät (3 Lizenzabteilungen)
3. Fakultät für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften (4 Lizenzabteilungen)
4. Fakultät für Musik und Bühnenkünste (2 Lizenzabteilungen)
5. Fakultät für Schöne Künste (2 Lizenzabteilungen).

Die Berufshochschule vergibt in drei Fächern Vorlizenzdiplome (2-jähriges Studium). Die Unterrichtssprache in der Bilkent Universität ist Englisch. Diejenigen Studenten, die die englische Sprache nicht beherrschen, müssen ein Jahr lang die sprachliche Vorbereitungsschule besuchen.

Heute studieren 4500 Lizenz- und 268 Hochlizenzzstudenten an dieser Universität. Das Lehrpersonal setzt sich aus 371 Akademikern (97 davon sind ausländische Akademiker) zusammen. Neben diesen Akademikern werden auch Hochschullehrer anderer Universitäten für die Unterrichtstätigkeit herangezogen. Die Studenten der Universität werden (1989: 1510 Studienanfänger) durch die zentrale staatliche Prüfung ausgewählt. Bei der Aufnahme in die Fakultät für Schöne Künste und die Fakultät für Musik und Bühnenkünste müssen die Bewerber zusätzlich noch eine "Begabungsprüfung" bestehen. Obwohl die Universitätsgebühr relativ hoch ist (für das Studienjahr 1989/90 5.5 Millionen Pfund), ist die Universität - besonders die Fakultät für Ingenieurwissenschaften - unter den Schülern hoch beliebt. Etwa 630 Studenten werden von der Universität Stipendien gewährt. Darum ist es nicht verwunderlich, daß die begabtesten Abiturien-

Universität eingebracht hatte, garantierten diese Stiftungen Prof. Dogramaci einen großen Einfluß in dieser Universität, die er als langjähriger Rektor ohnehin geleitet hatte.

ten des Landes die Bilkent Universität (präziser gesagt: die Fakultät für Ingenieurwissenschaften) bevorzugen.

Der Vorsitzende des Verwaltungsrats der Bilkent Universität ist Herr Prof. Dogramaci, der gleichzeitig auch der Vorsitzende des Hochschulrats ist. Zwei Mitglieder des Hochschulrats und der heutige Finanzminister befinden sich unter den Verwaltungsratsmitgliedern.

5 Der "Bezm-i Alem Universitäts-Fall"

Die zweite Initiative zur Gründung einer Stiftungsuniversität wurde von der Bezm-i Alem Armenspitalstiftung ergriffen¹. Die von der Generaldirektion der Stiftungen verwaltete Armenspital-Stiftung und eine andere Stiftung, die zur Unterstützung des Armenspitals gegründet wurde, beschlossen, gemeinsam eine Universität zu errichten. Auch die Generaldirektion der Stiftungen, die als gesetzlicher Verwalter der ersten Stiftung eigentlich einer der Mitbegründer ist, hat sich dazu positiv geäußert. Die Universität sollte sich aus einer Medizinischen Fakultät und einer Philosophisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät zusammensetzen.

Der Antrag der beiden Stiftungen wurde im September 1987 dem Hochschulrat zugeleitet, der durch einen Ausschuß die Unterlagen prüfte. Am 13.11.1987 unterbreitete der Hochschulrat seinen positiven Beschluß - nach dem damals geltenden Recht - dem Ministerium für Nationale Erziehung zur Bestätigung. Am selben Tag erfolgte die Bestätigung des Ministeriums, und die neue Universität wurde in das Stiftungshochschulregister mit Nummer 2 eingetragen. So erwarb die neue Univesität eine eigene juristische Persönlichkeit. Die Universität plante im Studienjahr 1989/90, die Unterrichtstätigkeit an der Medizinischen und 1990/91 an der Philosophisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät aufzunehmen.

Ein Jahr später aber, im Januar 1989, teilte das Generalsekretariat des Präsidialamtes dem Hochschulrat mit, daß die Gründung der Bezm-i Alem Universität gegen gesetzliche Vorschriften verstoße. Den Hauptgrund dieser Behauptung bildete die Tatsache, daß in der Stiftungsverfassung der Armenspitalstiftung von 1847 die Errichtung eine Hochschulanstalt überhaupt nicht vorgesehen worden war. Auch der das Präsidialamt angegliederte "Staatskontrollrat" hatte in der Zwischenzeit Nachforschungen durchgeführt und war zum Schluß gekommen, daß diese Neugründung gesetzeswidrig sei und der Hochschulrat die Angelegenheit noch einmal zu

¹ "Bezm-i Alem Valide Sultan" war die Frau des Sultans Mahmut II und Mutter der ihm nachfolgenden zwei osmanischen Herrscher. Sie hatte 1845 das "Bezm-i Alem" Armenspital errichten lassen und 1847 für dieses "Armenspital für Muhammedaner" großzügig Vermögen gestiftet.

bewerten habe. Diese Bewertung erfolgte durch einen Ausschuß des Hochschulrates, und aufgrund dieses Berichts nahm der Hochschulrat seinen früheren positiven Beschluß zurück.

In der Zwischenzeit war auch eine Anfechtungsklage erhoben worden, wodurch die Aufhebung der beiden Verwaltungsakte, die des Hochschulrates und die des Ministeriums und die diesbezüglichen Vorschriften der erwähnten Verwaltungsverordnung begehrt wurde. Die Kläger waren Ärzte des Bezm-i Alem-Armenspitals.

Obwohl das Ministerium bei seiner Bestätigung blieb, beschloß der 8. Senat des Staatsrats (Verwaltungsgerichtshof), daß der sogenannte gemeinsame Verwaltungsakt zur Gründung der Universität infolge der neuen Entscheidung des Hochschulrats zurückgenommen worden sei und daher kein Grund zur Entscheidungsfassung bestünde.

So hörte die Bezm-i Alem Universität nach 15 Monaten auf zu existieren¹. Es ist kein Geheimnis, daß die Gründung der Bezm-i Alem Universität nicht wegen rechtlicher Unzulänglichkeiten verhindert wurde. Weder die Verfassungsmäßigkeit der Gründung von Stiftungsuniversitäten, noch die Übergabe eines 150 jährigen Spitals an eine Universität für Profitzwecke wurden dabei ausführlich diskutiert. Der Fall war politischer Natur. In der öffentlichen Meinung (besser gesagt, in einflußreichen laizistischen Kreisen) war - mit Recht - der Gedanke verbreitet, daß es sich dabei um die Gründung einer politischen, nämlich einer anti-laizistisch/-islamistischen Universität handele.

Der Bezm-i Alem Vorfall hat auch bewiesen, daß der Hochschulrat unter dem Einfluß des Staatspräsidenten steht. Die Initiative gegen die Bezm-i Alem Universität wurde nämlich von ihm ergriffen, und der Hochschulrat ist ihm gefolgt. Da aber im November 1989 ein neuer Staatspräsident gewählt wurde, der den konservativ/islamistischen Kreisen recht nahe steht, ist ein Versuch zur Neugründung der Bezm-i Alem Universität ohnehin zu erwarten.

¹ Vgl. dazu das Buch von Karataş (1989), der als Vorsitzender des Betreuungsrats der Bezm-i Alem Universität den Fall zwar einseitig, aber ausführlich geschildert hat.

Literaturverzeichnis

Karataş, S., Bezm-i Alem Olayı (Der Bezm-i Alem Fall), Istanbul, 1989.

Sağlam, F., Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Bildungsbereich in der Türkei, in: Fehmi Yavuz'a Armagan (Festschrift für Fehmi Yavuz), Ankara 1983.

Anschrift des Verfassers:

Doz. Dr. Yavuz Sabuncu
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Ankara Üniversitesi

TR - Ankara