

# Herbert Küpper

## Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngeren ungarischen Verfassungsrechtsprechung

### I. Einleitung

Die Hochschulen stehen überall in Europa unter einem großen Anpassungsdruck. Steigenden Studierendenzahlen stehen sinkende staatliche Finanzzuweisungen gegenüber. Staatliche Universitäten müssen in zunehmendem Maße weitere Mittel einwerben und konkurrieren dabei mit einer zunehmenden Zahl privater wissenschaftlicher Einrichtungen. Hinzu kommen eine veränderte Ausrichtung von Forschung und Lehre sowie die Umorientierung der klassischen Lehrfunktion v. a. in den Massenfächern, wo stärker zwischen einer akademischen Berufsausbildung für die Masse der Studierenden und einer vertieften wissenschaftlichen Ausbildung für den kleineren Kreis derer, die in die Forschung und Lehre gehen wollen, unterschieden werden muss. Diese Prozesse sind eingebettet in die Europäisierung der bislang nationalen Wissenschaftslandschaften; „Bologna“ ist hier das wichtigste, aber nicht das einzige Stichwort.

Die klassische europäische Antwort auf die Anforderungen der Wissenschaft ist ihre Staatsfreiheit, in institutioneller Sicht die Autonomie der Einrichtungen, die Wissenschaft betreiben. Das betrifft in besonderem Maße die Universität als den Inbegriff institutionalisierter Wissenschaft.

Die Hochschulautonomie ist immer wieder Angriffen ausgesetzt, die mit dem Anpassungsdruck begründet werden. Dahinter steht zurzeit der Grundkonflikt, dass das heutige Denken immer stärker ökonomisiert ist und auch der gesamte öffentliche Bereich mit den Maßstäben wirtschaftlicher Effizienz gemessen wird, ob diese nun passen oder nicht. Wissenschaft hingegen ist in starkem Maße ökonomisch zweckfrei. In jedem Fall die Grundlagenforschung, aber auch zahlreiche weitere Aspekte von Wissenschaft entfalten ihr volles Potenzial nur, wenn sie von kurzfristigen Gewinn- und Kosten-Nutzen-Kalkülen freigestellt werden. Der heutige Gesetzgeber steht aber unter dem Druck des Zeitgeistes und führt immer wieder Elemente ökonomischen Effizienzdenkens in die Hochschulgesetze ein, die nicht nur Wirtschaftlichkeit wissenschaftlicher Einrichtungen steigern, sondern auch die Wissenschaftsfreiheit gefährden können.

Diese Prozesse wirken auch in Ungarn. Als landesspezifische Besonderheit kommt hinzu, dass sich die herrschende Elite und die Staatsverwaltung nicht gänzlich vom Paternalismus des *Kádár*-Systems verabschiedet haben. Noch immer beansprucht der Staat einen deutlichen Einfluss auf die Hochschulen. Vor diesem Hintergrund hat sich das Verfassungsgericht Ungarns in den letzten Jahren zu einem entschlossenen Verfechter akademischer Autonomie entwickelt. Dies hat sich unlängst in zwei grundlegenden Urteilen niedergeschlagen, eines vom Oktober 2005<sup>1</sup> und eines vom September 2006<sup>2</sup>. Diese werden in der Folge vorgestellt.

---

<sup>1</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 41/2005. (X. 27.) AB, Magyar Közlöny (ungar. Gesetzblatt; in der Folge: MK) 2005, Nr. 142, S. 7892, Az Alkotmánybíróság Határozatai (amtl. Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts; in der Folge: ABH) 2005, S. 459.

## II. Das einschlägige Verfassungsrecht

Die Wissenschaftsfreiheit ist in §§ 70/F und 70/G der ungarischen Verfassung<sup>3</sup> niedergelegt. § 70/F gewährt in Abs. 1 den Staatsbürgern ein soziales Grundrecht auf Bildung, und Abs. 2 zählt die Mittel auf, mit denen der Staat dieses Grundrecht verwirklicht. Diese Textstruktur sozialer Grundrechte – der Ausspruch eines subjektiven Leistungsrechts in Abs. 1 und die Aufzählung der zur Befriedigung des Anspruchs dienenden staatlichen Mittel in Abs. 2 – ist noch aus dem Sozialismus überkommen.

„§ 70/F:

(1) Die Republik Ungarn gewährleistet den Staatsbürgern das Recht auf Bildung.

(2) Die Republik Ungarn verwirklicht dieses Recht, indem sie die öffentliche Bildung ausweitet und allgemein zugänglich macht, durch die kostenlose und obligatorische Volksschule, durch einen für jedermann auf der Grundlage seiner Fähigkeiten zugänglichen Ober- und Hochschulunterricht, weiterhin durch die materielle Unterstützung der am Unterricht Teilnehmenden.“

Dieser individualrechtliche Aspekt wird durch § 70/G um eine institutionelle Seite erweitert, die der wissenschaftlichen Betätigung die Freiheit vor staatlichem Einfluss garantiert. Die Vorschrift lautet:

„§ 70/G:

(1) Die Republik Ungarn respektiert und unterstützt die Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Lebens, die Lehr- und Lernfreiheit<sup>4</sup> und die Freiheit des Unterrichtens.

(2) In Fragen wissenschaftlicher Wahrheiten zu entscheiden und den wissenschaftlichen Wert von Forschungen festzustellen sind ausschließlich diejenigen berechtigt, die Wissenschaft betreiben.“

In der Frage der Wissenschaftsfreiheit und der Stellung der Hochschulen hat das Verfassungsgericht<sup>5</sup> beide Vorschriften von Anfang an als eine einheitliche Verfassungsgarantie behandelt. Danach bilden Lern- und Lehrfreiheit derjenigen, die Wissenschaft betreiben, ein umfassendes Grundrecht, dessen Verwirklichung die institutionalisierte Wissenschaft, nämlich die Hochschule, dient. Wissenschaft wird dabei als Forschung und Lehre definiert<sup>6</sup>. Träger dieses Grundrechts sind alle, „die Wissenschaft betreiben“. Der

<sup>2</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 39/2006. (IX. 27.) AB, MK 2006, Nr. 117, S. 8686, noch nicht in ABH veröffentlicht, da der Band ABH 2006 noch redigiert wird.

<sup>3</sup> Gesetz 1949:XX Verfassung der Republik Ungarn vom 20.8.1949, MK 1949, Nr. 174, S. 1355, zuletzt neu bekannt gemacht am 24.8.1990, MK 1990, Nr. 84, S. 1741. §§ 70/F und 70/G wurden in ihrer heutigen Fassung durch das den Systemwechsel eröffnende Verfassungsänderungsgesetz 1989: XXXI vom 23.10.1989, MK 1989, Nr. 74, S. 1219, festgelegt.

<sup>4</sup> Der ungarische Ausdruck „tanzabadság“ umfasst zum einen die Freiheit des Lehrers, sich Schüler und Inhalte auszusuchen, und zum anderen die Freiheit des Lernenden, seine Lehrer, lehrenden Institutionen und Lerninhalte zu wählen. Daher muss der einheitliche ungarische Ausdruck „tanzabadság“ im Deutschen mit dem Doppelbegriff „Lehr- und Lernfreiheit“ wiedergegeben werden.

<sup>5</sup> Die einzige vertiefte Auseinandersetzung mit der Wissenschaftsfreiheit stammt vom Verfassungsgericht. Die gängigen Standardwerke zu den Grundrechten – z.B. *Halmay, Gábor / Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): *Emberi Jogok [Menschenrechte]*, Budapest 2003; *Sári, János*: *Alapjogok. Alkotmánytan II. [Grundrechte. Verfassungslehre II]*, 2. Aufl. Budapest 2001 – oder zum Verfassungsrecht – z.B. *Chronowski, Nóra / Drinóczi, Tímea / Petrétai, József / Tilk, Péter / Zeller, Judit*: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok [Ungarisches Verfassungsrecht III. Grundlegende Rechte]*, Budapest, Pécs 2006 – behandeln die Wissenschaftsfreiheit gar nicht oder nur sehr kurz.

<sup>6</sup> Die individuelle Inanspruchnahme der Freiheit von Forschung und Lehre wird von der Verfassungsrechtsprechung als Unterfall der Kommunikationsfreiheit der Verfassung gesehen und nimmt an der fundamentalen Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte teil, die in Ungarn die Verfassungsrechtsprechung und teilweise auch die Verfassungsrechtslehre nach angelsächsischem Vorbild vertreten: 34/1994. (VI. 24.) AB, ABH 1994, S. 177. Hierzu *Drinóczi, Tímea*: *Néhány gondolat bizonyos alapjogok kommunikációs jogi jellegéről [Einige Gedanken über die Eigenschaft bestimmter Grundrechte als Kom-*

Staat hat als Garant der Verwirklichung des Grundrechts aktiv für die Bereithaltung einer entsprechenden Infrastruktur durch Gesetzgebung, Organisation und Finanzierung zu sorgen<sup>7</sup>.

Hieraus folgt, dass die Gemeinschaft der Wissenschaft Treibenden, wozu im Hinblick auf die Universitäten neben der Professorenschaft auch das wissenschaftliche Personal<sup>8</sup> und die Studierenden gehören, in Fragen von Forschung und Lehre autonom und ohne staatlichen Einfluss entscheiden können muss. Träger dieses gemeinschaftlichen Autonomieanspruchs (im Sinne eines kollektiven Grundrechts) ist die Hochschule, die damit aus eigenem Recht das Subjekt der Autonomie ist, auch wenn sie sie aus den subjektiven Grundrechten ihrer Angehörigen schöpft. Damit kann sich die Universität auf ein eigenes Grundrecht gegenüber dem Staat berufen, und zwar auch dann, wenn der Staat ihr Träger ist. Die Autonomie muss so ausgestaltet sein, dass die Fragen im Zusammenhang mit Lehre und Forschung von Selbstverwaltungsorganen der Hochschule und nicht von Außenstehenden, schon gar nicht durch den Staat, getroffen werden<sup>9</sup>.

### III. Die Hochschulverfassung in der einfach-gesetzlichen Regelung

Nach der Wende erhielten die Hochschulen 1993 eine Neuregelung<sup>10</sup>, die die Universitäten aus den Strukturen des sozialistischen Staates in das neue System überführen sollte. Angesichts der zunehmenden Finanznot, der steigenden Studierendenzahlen, der personellen und inhaltlichen Erneuerung der Lehrfächer, der Europäisierung der Wissenschaft und zahlreicher weiterer struktureller Probleme war man sich allgemein über den Bedarf an weiteren Reformen einig. Mitte 2005 beschloss daher das Parlament ein komplett neues Hochschulgesetz, das Ende 2005 erlassen werden konnte<sup>11</sup>. Damit war allerdings der Reformbedarf nicht gestillt, und bereits Mitte 2006 wurde im Parlament ein Änderungsgesetz beschlossen, dessen Ziel eine ökonomischere Wirtschaftsführung der Universitäten, ein einfacherer Umgang mit Finanzquellen von außerhalb des Staatshaushalts und die Einführung von Studiengebühren sein sollte.

Die Ausgestaltung der inneren Verhältnisse der Hochschule in staatlicher Trägerschaft bildet einen Kernbereich des Hochschulrechts. Das Gesetz beinhaltet auch Vorschriften für die nicht vom Staat unterhaltenen Universitäten<sup>12</sup>, aber von größerer Bedeutung – und

---

munikationsrechte], in Ádám, Antal (Hrsg.): PhD Tanulmányok 3. [Ph.D. Studien 3.], Pécs 2005, S. 9-26 (S. 18-19).

<sup>7</sup> Verfassungsgerichtsentscheidungen 35/1995. (VI. 2.) AB, ABH 1995, S. 163; 1310/D/1990. AB, ABH 1995, S. 579; 51/2004. (XII. 8.) AB, ABH 2004, S. 679.

<sup>8</sup> Die ungarische Doktrin unterscheidet beim wissenschaftlichen Hochschulpersonal nicht nach Professoren und sonstigen wissenschaftlichen Beschäftigten, sondern entsprechend den beiden Grundelementen wissenschaftlicher Betätigung zwischen Lehrenden und Forschern. Diese Unterscheidung ist allerdings eher terminologischer als dogmatischer Natur, denn die meisten wissenschaftlichen Angestellten der Hochschulen tun beides; es gibt allerdings v. a. an staatlichen Universitäten eine größere Zahl nur für die Forschung angestellter Wissenschaftler.

<sup>9</sup> Verfassungsgerichtsentscheidungen 40/1995. (VI. 15.) AB, ABH 1995, S. 170; 861/B/1996. AB, ABH 1998, S. 650. Dazu *Chronowski/Drinóczi/Petrétei/Tilki/Zeller* (s.o. FN 5), S. 583-584; *Sári* (s.o. FN 5), S. 237-239.

<sup>10</sup> Gesetz 1993:LXXX über den Hochschulunterricht vom 3.8.1993, MK 1993, Nr. 107, S. 5730.

<sup>11</sup> Gesetz 2005:CXXXIX über den Hochschulunterricht vom 14.12.2005, MK 2005, Nr. 160, S. 9810. Näher dazu *Chronik der Rechtentwicklung*, OER 2006, S. 130.

<sup>12</sup> Von praktischer Bedeutung sind die Hochschulen in kirchlicher Trägerschaft (meist theologische Hochschulen, aber die katholische und die reformierte Kirche unterhalten jeweils eine Volluniversität) sowie die Central European University, die von der Soros-Stiftung getragen wird. Die Andrassy Gyula

auch alleiniger Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Urteile – sind die Regelungen zu den staatlichen Hochschulen.

Die wichtigsten Hochschulorgane sind der Wirtschaftsrat (§§ 23-26 HochschG), der Senat (§§ 27-28 HochschG) und der Rektor (§ 29 HochschG); hinzukommen die Organe der Studierendenselbstverwaltung. Der Senat ist das zentrale Willensbildungsorgan der Hochschule in Angelegenheiten der Forschung und Lehre. Mehrheitlich setzt er sich aus Vertretern des wissenschaftlichen Personals zusammen, hinzu kommen Vertreter der Studierendenselbstverwaltung, der nichtwissenschaftlichen Beschäftigten und der an der Hochschule vertretenen Gewerkschaften<sup>13</sup>.

Der Rektor ist der monokratische Leiter der Behörde Hochschule und zugleich der Vorsitzende des Senats. Er bereitet die Sitzungen des Senats vor, und ohne die Vorlage des Rektors kann der Senat keinen Beschluss fassen. Rektor ist, wer nach einer Ausschreibung von der Mehrheit des Senats über das Ministerium dem Präsidenten der Republik zur Ernennung zum Rektor vorgeschlagen wird.

Der Wirtschaftsrat schließlich setzt sich mehrheitlich aus Delegierten des Senats<sup>14</sup> – die allerdings kein Mitglied des Senats sein dürfen – und in der Minderheit aus von der Regierung entsandten Personen zusammen; der Rektor ist von Amts wegen Mitglied. Der Wirtschaftsrat hat beratende und begutachtende Funktionen bei allen Entscheidungen der Universitätsorgane, v. a. des Senats, die Auswirkungen auf die Wirtschaftsführung, den Haushalt, die Finanzen und das Vermögen haben oder haben können. Er soll darauf achten, dass die Universität mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln sparsam und wirtschaftlich umgeht und bei ihren nach dem neuen HochschG möglichen geschäftlichen Aktivitäten und Beteiligungen keine unvermeidbaren Risiken eingeht.

#### IV. Die jüngere Verfassungsrechtsprechung

Die grundlegenden Reformen des Hochschulrechts seit 2005 beschäftigten auch das Verfassungsgericht. Sowohl das Hochschulgesetz 2005 als auch das Änderungsgesetz 2006 wurden zum Gegenstand je einer verfassungsgerichtlichen präventiven Normenkontrolle. Damit hatte das Gericht Anlass, in zwei ausführlichen Urteilen seine Rechtsprechung zur Hochschulautonomie und insbesondere zur Hochschulverfassung zu aktualisieren und auszubauen.

##### 1. Verfahrensrechtliche Aspekte

In beiden Fällen entschied das Verfassungsgericht in einem Verfahren der präventiven Normenkontrolle, das der Präsident der Republik zur Überprüfung eines beschlossenen, aber noch nicht zu Stande gekommenen Gesetzes einleiten kann. Nach dem Gesetzesbe-

---

Deutschsprachige Universität Budapest steht ebenfalls in der Trägerschaft einer Stiftung; diese Konstruktion wurde wegen des völkerrechtlichen Charakters und der Beteiligung von Baden-Württemberg, Bayern, Österreich und der Schweiz gewählt.

<sup>13</sup> Die Regelung für Gewerkschaften entspricht den Rechten, die das Arbeitsgesetzbuch, das Beamtenengesetz und das Öffentliche Angestelltengesetz den Gewerkschaften in Betrieben und Behörden einräumen. Das HochschG ist insoweit eine *lex specialis*, die einen allgemeinen Grundsatz für ihren besonderen Bereich ausspricht.

<sup>14</sup> Von den Delegierten des Senats wird einer auf Vorschlag der Studierendenselbstverwaltung bestimmt.

schluss im Parlament erhält der Präsident der Republik das Gesetz zur Unterzeichnung. Für die Unterzeichnung hat der Präsident 15 Tage Zeit; wenn die Vorlage vom Parlamentspräsidenten als dringlich bezeichnet wird, fünf Tage. § 26 Abs. 4 Verf. verleiht dem Präsidenten der Republik das Recht und zugleich die Pflicht, einen Gesetzesbeschluss dem Verfassungsgericht zur Begutachtung vorzulegen, wenn er ihn oder Teile davon für verfassungswidrig hält. Für den Antrag auf präventive Normenkontrolle gelten dieselben Fristen wie für die Unterzeichnung<sup>15</sup>.

2005 hatte das Parlament ein komplett neues Hochschulgesetz beschlossen. Dieses wurde dem Staatsoberhaupt als dringlich zur Unterzeichnung vorgelegt. Der Präsident sah die Wissenschaftsfreiheit in §§ 70/F, 70/G durch die innere Hochschulverfassung sowie die Befugnis der Regierung, über promotionsfähige Fächer zu entscheiden, verletzt. Der fehlende Rechtsschutz gegen Entscheidungen, die der Minister<sup>16</sup> in seiner Befugnis als Vertreter des Trägers der Hochschule trifft, verletzte nach Ansicht des Präsidenten die genannten Verfassungsvorschriften sowie die Rechtsweggarantie in § 57 Abs. 1 Verf. Schließlich bemängelte der Staatspräsident die unverständlichen und unpräzisen Vorschriften zum In-Kraft-Treten, die das rechtsstaatliche Erfordernis der Klarheit von Rechtsnormen verletze. Kernpunkt der präsidientellen Bedenken war der erste Punkt, die Frage der inneren Hochschulverfassung.

Daraufhin erließ das Verfassungsgericht innerhalb weniger Monate sein Urteil 2005. In Kenntnis dessen konnte der Gesetzgeber nachbessern, und das neue Hochschulgesetz konnte noch Ende 2005 verkündet werden.

Mitte 2006 beschloss das Parlament recht weit gehende Änderungen des Hochschulgesetzes. Der Gesetzesbeschluss enthielt u. a. einige Änderungen der Hochschulverfassung, die bestimmte Akte des Rektors an die Zustimmung des Wirtschaftsrats banden. Darunter befanden sich auch Vorlagen an den Senat u. a. in Bezug auf den Entwicklungsplan der Hochschule, auf die Gründung von oder die Beteiligung an Wirtschaftsgesellschaften, auf die Bewirtschaftung der universitären Grundstücke, auf den Abschluss von Kooperationsabkommen oder auf die Gründung, Umformung und Schließung organisatorischer Einheiten. Im Ergebnis wollte die Gesetzesänderung dem Wirtschaftsrat ein Mitspracherecht in diesen Fragen einräumen, denn sie band den Rektor bei der Vorlage an den Senat an die Zustimmung des Wirtschaftsrats, und ohne Vorlage des Rektors kann der Senat in diesen Fragen nicht entscheiden. Gegen diese Befugnisse des Wirtschaftsrats richten sich die Bedenken, die den Staatspräsidenten bewogen haben, die Unterschrift zu verweigern und die diesbezüglichen Vorschriften des Änderungsgesetzes dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorzulegen. Durch die Vorlage war allerdings das gesamte Änderungsgesetz zunächst gestoppt. Damit ist *de facto* die Einführung von Studiengebühren mindestens auf das Jahr 2007 verschoben.

---

<sup>15</sup> Zur Verfahrensart der präventiven Normenkontrolle s. Brunner in Brunner, Georg / Sólyom, László: Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990-1993, Baden-Baden 1995, S. 27-28; Sólyom, László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon [Die Anfänge der Verfassungsrechtsprechung in Ungarn], Budapest 2001, S. 300-307; Spuller, Gábor: Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn, Frankfurt/Main 1998, S. 21-37; Tilk, Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése [Zuständigkeiten und Tätigkeit des Verfassungsgerichts], Pécs 2003, S. 70-84.

<sup>16</sup> Das Gesetz und das Verfassungsgericht sprechen von „dem Minister“. Gemeint ist der für die Hochschulen zuständige Minister. Das ist zurzeit der Bildungs- und Kulturminister; bis Mitte 2006 war es der Bildungsminister. Geändert wurden die ministeriellen Zuständigkeiten durch das Gesetz 2006:LV über die Ministerien der Republik Ungarn vom 2.6.2006, MK 2006, Nr. 67, S. 5476; näher dazu Chronik der Rechtsentwicklung, OER 2006, S. 461.

## 2. Die Entscheidung von 2005

Das Urteil 2005 hatte die Urfassung des HochschG zum Gegenstand, das in einigen Punkten vom später erlassenen Gesetz abwich. Die Urfassung kannte noch keinen Wirtschaftsrat, dafür aber einen Leitungsrat, dem außeruniversitäre Persönlichkeiten angehören sollten, die mehrheitlich vom Senat und der Studierendenselbstverwaltung und in der Minderheit von der Regierung benannt wurden. Dem Leitungsrat wies die Urfassung Kompetenzen in der Verabschiedung der „Innovationsstrategie der Forschungsentwicklung“ zu und ermächtigte ihn, über „unwirtschaftliche Tätigkeiten und die Umformung oder Schließung damit zusammenhängender Organisationen und organisatorischer Einheiten“ zu entscheiden.

Die Urform ermächtigte zudem die Regierung zu bestimmen, in welchen Wissenschaftszweigen eine Dokтораusbildung stattfinden kann. Des Weiteren konnte nach ihren Bestimmungen der Minister als Träger den Leitungsrat oder den Rektor zum Erlass eines Maßnahmenplans verpflichten, falls die Hochschule die „Anforderungen einer vernünftigen und sparsamen Wirtschaftsführung außer Acht gelassen und deshalb ihren Haushalt überzogen hat“. Wenn der Minister dem Maßnahmenplan nicht zustimmte, konnte er Maßnahmen bis hin zur Auflösung der Hochschule ergreifen; kam wegen des Unterlassens des Senats kein Maßnahmenplan zu Stande, hatte der Minister die Möglichkeit, die Zahlung der staatlichen Zuschüsse auszusetzen. Gegen diese Maßnahmen sah die Urfassung des Gesetzes keine Rechtsmittel der Hochschule vor.

Das Verfassungsgericht folgte der Argumentation des Staatspräsidenten weitgehend aus den folgenden Gründen.

### a. *Die Definition von „Wissenschaft“*

Die gesetzliche Ermächtigung an die Regierung, „die zu den einzelnen Wissenschaftsgebieten gehörenden Wissenschaftszweige zu bestimmen, in denen eine Dokтораusbildung durchgeführt werden kann“, war Anlass für das Verfassungsgericht, sich noch einmal mit der Definition von Wissenschaft auseinanderzusetzen. In Fortführung seiner früheren Rechtsprechung betonte das Gericht, dass es Sache der Wissenschaft Treibenden selbst sei festzulegen und zu beurteilen, ob ein bestimmter Sachverhalt zu Lehre und/oder Forschung gehört. Die Wissenschaftsfreiheit umfasse nicht nur die Qualifizierung der wissenschaftlichen Tätigkeit anderer, sondern bereits die Entscheidung, ob eine bestimmte Tätigkeit als Wissenschaft zu bewerten sei. Somit könne die wissenschaftliche Gemeinschaft den Umfang des Schutzbereichs der Wissenschaftsfreiheit autonom und frei vom Einfluss des Staates bestimmen; der Staat sei verpflichtet, diese Definition von Wissenschaft zu respektieren.

Gegen diese Definitionshoheit der wissenschaftlichen Gemeinschaft verstößt nach Ansicht des Verfassungsgerichts die Befugnis der Regierung festzulegen, in welchen Fächern eine Dokтораusbildung zulässig ist. Da die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses von zentraler Bedeutung für die Anerkennung eines Wissensgebietes als Wissenschaft sei, greife die Steuerung der Dokтораusbildung durch die Regierung in die Bestimmung dessen, was als Wissenschaft zu gelten hat, faktisch ein. Insbesondere in Bereichen, in denen die Regierung keine Dokтораusbildung ermögliche, drohe auf Dauer ein Verfall der Wissenschaftlichkeit.

*b. Autonomie und Verfassung der Hochschulen*

Das Verfassungsgericht betonte in Zusammenfassung seiner früheren Rechtsprechung, dass die institutionelle Autonomie der Hochschulen deren Selbstständigkeit bei der inneren Organisation (z.B. bei der Entscheidung, welche Fakultäten, Lehrstühle, Bibliotheken, Forschungseinrichtungen etc. es geben soll), bei der Tätigkeit (d.h. bei Forschung und Lehre einschließlich der damit zusammen hängenden Personalfragen) sowie bei ihrer Wirtschaftsführung umfasst. Deren Rahmen kann nur das Parlament vorgeben, zum einen durch das Hochschul- und zum anderen durch das Haushaltsrecht; der Haushaltsgesetzgeber darf durchaus die Mittelvergabe an Leistungskriterien binden. Die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der universitären Selbstverwaltung kann bei der Exekutive, z.B. beim Minister, liegen.

Die autonomen Entscheidungen der Hochschule müssen von einem Repräsentativorgan gefasst werden, in dem – als Träger der Wissenschaftsfreiheit – die Lehrenden, das wissenschaftliche Forschungspersonal und die Studierenden vertreten sind. Externe Fachleute sowie Vertreter des Trägers können hinzugezogen werden, aber nur unter Respektierung der Hochschulautonomie.

Konkret bedeutet das nach Ansicht des Verfassungsgerichts, dass ein Organ, das kein Selbstverwaltungsorgan ist, keine für die Universität oder die Träger der Wissenschaftsfreiheit (Lehrende, Forscher, Studierende) bindende Entscheidungen in Fragen der Forschung und Lehre treffen dürfe. Das Verfassungsgericht verneinte in Bezug auf den Leitungsrat die Eigenschaft als Organ der Hochschule, denn seine Mitglieder würden zwar in ihrer Mehrheit vom Senat delegiert, dürften aber keine Beschäftigten der Universität sein. Sie übten ihr Amt im Leitungsrat in Nebentätigkeit aus und hätten daher einen anderen Broterwerb. Die Aufwandsentschädigung für die Tätigkeit im Leitungsrat sollte nach der Konzeption der Urfassung des Gesetzes das Ministerium zahlen, was diesem einen gewissen Einfluss auf die Ratsmitglieder eröffnen könne. Infolge dessen seien die Leitungsratsmitglieder so wenig in die Universität eingebunden, dass der Leitungsrat als externes Organ erscheine.

Daher qualifizierte das Verfassungsgericht die Vorschriften als verfassungswidrig, die dem Leitungsrat ein Mitspracherecht in wissenschaftlichen Fragen einräumten. Hierzu gehörte seine Befugnis, die „Innovationsstrategie der Forschungsentwicklung“ festzulegen, denn diese definiert das Gesetz als verbindlichen Rahmen der Forschung der Universität. Folglich würde eine solche Kompetenz dem Leitungsrat entscheidenden Einfluss auf die Forschungsbedingungen der Hochschule einräumen, auch wenn die Durchführung der Strategie nicht mehr zu seinen Befugnissen gehört. Auch das Recht des Leitungsrats, aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten über die Existenz organisatorischer Einheiten zu entscheiden, sah das Verfassungsgericht als Einfluss auf die wissenschaftliche Tätigkeit an, schon weil Wirtschaftlichkeitsaspekte als ein die Eingriffsbefugnis begründendes Tatbestandsmerkmal sehr unbestimmt sei und daher das Tätigwerden faktisch im Ermessen des Rates stehe.

Das Verfassungsgericht betonte allerdings, dass das Bemühen des Gesetzgebers, die Hochschulen zu wirtschaftlichem Verhalten anzuhalten und sie gemäß ihrer Leistung zu beurteilen, für sich genommen noch nicht verfassungswidrig sei. Die Leistungsbewertung könne aber nicht dazu führen, dass ein externes Organ Entscheidungen im geschützten Bereich der Wissenschaft trifft. Zudem bedürfe eine leistungsorientierte Bewertung eine klare Aufstellung der Kriterien, nach denen Leistung gemessen wird.

c. *Die Befugnisse des Staates als Träger einer Hochschule*

Das Verfassungsgericht legte die Befugnisse, die der Minister als Vertreter der Regierung bei der Ausübung der dem Träger zustehenden Rechte hat, eng aus. So sah es die Bestimmung als verfassungswidrig an, nach der der Minister gegen eine Hochschule Maßnahmen bis hin zur Auflösung ergreifen darf, wenn diese die Anforderungen einer „vernünftigen und sparsamen Wirtschaftsführung“ dauerhaft verletzt. Die Verfassungswidrigkeit sah das Gericht hierbei nicht in der Absicht, eine gesunde Wirtschaftsführung zu erzwingen, sondern in der Unbestimmtheit des Kriteriums „vernünftige und sparsame Wirtschaftsführung“. Bei einem wissenschaftsadäquaten Kriterienkatalog könne der Staat als Träger eine Hochschule auch wieder auflösen, u. a. wegen zu geringer Leistung. Nur müsse dieser Kriterienkatalog eindeutig und vorab festgelegt sein.

Aus ähnlichen Gründen erklärte das Gericht die Befugnis des Ministers, die Zahlung der staatlichen Zuschüsse auszusetzen, für verfassungswidrig. Auch eine solche überaus einschneidende Maßnahme könne gerechtfertigt sein, wenn der Zulässigkeitstatbestand klar bestimmt und mit der Wissenschaftsfreiheit vereinbar sei. Im vorliegenden Fall aber setze die Sanktion ein Unterlassen des Senats bei dem Erlass eines Maßnahmenplans voraus, nicht aber ein Verschulden. So könne es passieren, dass die Hochschule wegen einer vom Senat nicht zu vertretenden Untätigkeit mit schweren Sanktionen belegt werde.

Der Präsident der Republik hatte in seinem Antrag im Hinblick auf diese ministeriellen Entscheidungsbefugnisse die Abwesenheit einer Rechtsschutzmöglichkeit der Universität gerügt. Da das Verfassungsgericht bereits die Befugnisse als solche für verfassungswidrig erklärte, kam es auf die Frage der Rechtswegeröffnung nicht mehr an.

### 3. Die Entscheidung von 2006

Das Urteil 2006 ist inhaltlich nicht so weit gefächert wie das Urteil 2005, weil die Streitgegenständliche Gesetzesänderung ein engeres Spektrum besitzt. Die beschlossene Gesetzesänderung räumte dem Wirtschaftsrat einige zwingende Mitentscheidungsbefugnisse in Fragen, die in die Kompetenz des Senats gehören, ein. Daher beschäftigte sich das Urteil 2006 ausschließlich mit der Frage der Wechselwirkung von Hochschulautonomie und Hochschulverfassung, die auch im Urteil 2005 den größten Raum eingenommen hatte.

Zunächst stellte das Verfassungsgericht fest, dass die Hochschulautonomie auch durch solche Kompetenzen von nicht zur Selbstverwaltung gehörigen Organen berührt sei, die dem Organ kein Entscheidungsrecht zubilligen, sondern es lediglich an der Willensbildung der Selbstverwaltungsorgane beteiligen. Daher war die beschlossene Gesetzesänderung, die dem Wirtschaftsrat die Entscheidung darüber einräumte, welche Vorlagen das Selbstverwaltungsorgan Rektor dem Selbstverwaltungsorgan Senat unterbreiten kann, aus Sicht der Hochschulautonomie verfassungsrechtlich relevant. Dies gilt umso mehr, als der Senat nicht ohne Vorlage des Rektors entscheiden kann.

Danach legte das Verfassungsgericht dar, dass der Wirtschaftsrat selbst kein Selbstverwaltungsorgan der Hochschule sei. Anders als das Urteil 2005, das im Zusammenhang mit dem Leitungsrat auf die institutionelle Ferne der Ratsmitglieder und die finanzielle Abhängigkeit aller, auch der vom Senat delegierten Mitglieder vom Minister abstellte und so die Eigenschaft des Leitungsrats als externes Organ begründete, konzentrierte

sich das Urteil 2006 auf die Tatsache, dass im Wirtschaftsrat auch Delegierte des Ministeriums Sitz und Stimme haben. Ein Organ, das sich in Teilen – und sei es auch nur in der Minderheit – aus Repräsentanten anderer Institutionen als der Hochschule zusammensetzt, könne nicht als Selbstverwaltungsorgan qualifiziert werden. Warum eine „Minderheitsbeteiligung“ des Ministeriums dazu bereits ausreicht, erläuterte das Gericht nicht. Es steigerte damit das verfassungsrechtliche Schutzniveau für die Hochschulautonomie gegenüber dem Urteil 2005, widersprach dem Urteil 2005 allerdings auch in Teilen, weil jenes sich noch grundsätzlich der Hinzuziehung Externer gegenüber offen gezeigt hatte, solange sie nicht Selbstverwaltungsentscheidungen treffen könnten. Das Urteil 2006 hingegen ließ nur die Repräsentanz der Träger der Wissenschaftsfreiheit – Lehrende, Forscher und Studierende – in einem Organ zu, wenn dieses als Selbstverwaltungsorgan qualifiziert werden soll.

Damit kam das Verfassungsgericht recht kategorisch zur Verfassungswidrigkeit der angestrebten Gesetzesänderung: Ein Organ, in dem auch Externe Sitz und Stimme haben, könne nicht an Selbstverwaltungsentscheidungen beteiligt werden. Eine Abwägung mit anderen Verfassungswerten, die Regierung und Parlament durch die Änderung zur Geltung bringen wollten, v. a. eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und damit der Funktionsfähigkeit der einzelnen Hochschule wie des gesamten Hochschulsystems, fand daher noch nicht einmal in Ansätzen statt, da sich das Verfassungsgericht mit seiner kategorischen Haltung den Weg dorthin verbaut hatte.

#### 4. Die Sondervoten von Verfassungsrichter *László Kiss*

Zu beiden Urteilen verfasste Verfassungsrichter *László Kiss* Sondervoten, in denen er sich grundlegend mit der vom Verfassungsgericht vertretenen Auffassung von Hochschulautonomie auseinandersetzte. Dem Urteil 2005 fügte zudem Verfassungsrichter *Péter Kovács* eine parallele Begründung bei, die auf die Einbeziehung der völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen Ungarns in die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle pocht.

Aufmerksamkeit verdienen v. a. die Sondervoten, weil sie in Manchem die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts grundsätzlich in Frage stellen. Das beginnt bereits im Prozessualen: Während beide Urteile im Verfahren der präventiven Normenkontrolle eine recht enge Bindung an den Antrag des Präsidenten der Republik annehmen und daher nur die vom Staatsoberhaupt bemängelten Bestimmungen prüfen, plädiert *Kiss* für eine in anderen Verfahrensarten praktizierte Ausweitung des Prüfungsumfangs auf Normen, die im Zusammenhang mit den angegriffenen Gesetzesstellen stehen. Dieser Standpunkt hat den Vorteil, dass er dem Verfassungsgericht eine volle und zusammenhängende Prüfung der Verfassungsfragen eines Gesetzesbeschlusses ermöglicht. Gegen diese Ansicht spricht, dass die präventive Normenkontrolle eine Ausnahme von den regelmäßig repressiven Befugnissen des Verfassungsgerichts ist und als Ausnahme eng ausgelegt werden sollte. Die Verfassung beauftragt das Staatsoberhaupt mit der Entscheidung, welche Teile eines Gesetzesbeschlusses zur Überprüfung vorgelegt werden sollen, und anders als bei einem *quavis ex populo* im Rahmen der Popularklage kann man beim Staatspräsidenten unterstellen, dass er seine Gründe für den Zuschnitt seines Überprüfungsantrags hat. Zudem besteht auch kein echtes Bedürfnis an einer weiten Auslegung der Überprüfungskompetenz in der präventiven Normenkontrolle, da die nachträgliche Normenkontrolle als Popularklage ausgestaltet ist und somit weitere verfassungswidrige Bestimmungen rasch und ohne hohe Zulässigkeitsschwellen einer verfassungsgerichtlichen Prüfung zugeführt werden können. Zuzugeben ist *Kiss* allerdings, dass das Verfas-

sungsgericht auch in der präventiven Normenkontrolle die Gesetzesteile in die Prüfung einbeziehen können muss, ohne die die vom Präsidenten der Republik bemängelten Vorschriften nicht verständlich oder unvollständig sind, d.h. die in einem engen Zusammenhang mit den zu prüfenden Teilen des Gesetzesbeschlusses stehen.

a. *Das Sondervotum zum Urteil 2005*

Das Sondervotum zum Urteil 2005 ging von dem Begriff der Autonomie aus und stellte die Autonomie der örtlichen Selbstverwaltungen<sup>17</sup> der der Hochschulen gegenüber. Während die Verfassung der Autonomie der örtlichen Selbstverwaltungen ein ganzes Kapitel widmet<sup>18</sup>, spricht sie die Autonomie der Hochschulen nicht *expressis verbis* an, sondern letztere muss aus den zwei grundrechtlichen Vorschriften der §§ 70/F, 70/G abgeleitet werden. Kritikwürdig ist nach Ansicht von *Kiss*, dass der Maßstab der verfassungsgerichtlichen Kontrolle diesem Kodifikationszustand genau entgegengesetzt ist: Während die ständige Verfassungsrechtsprechung die kommunale und regionale Selbstverwaltung nur dann gegen staatliche Eingriffe schütze, wenn sie den Kern der Autonomie gefährdet sieht, behandle sie die Autonomie der Hochschulen beinahe als unantastbar und erkläre fast jeden, auch eher peripheren Eingriff für verfassungswidrig.

Grundsätzlich verankerte *Kiss* die Rechte des Gründers einer staatlichen Universität beim Parlament. Der Gründer könne nach Gemeinwohlgesichtspunkten eine Universität frei gründen und auch wieder schließen. Der Träger, d.h. die Regierung und für diese der zuständige Minister, leite seine Rechte vom Gründer ab, weshalb die Rechte des Trägers durch den Gründer eindeutig im Gesetz niedergelegt sein müssen. In diesem Falle dürften sie allerdings durchaus in den inneren Betrieb einer staatlichen Hochschule eingreifen, sofern die Eingriffe aufgrund klar formulierter und inhaltlich sinnvoller gesetzlicher Normen geschähen und mit den Grundrechten der Betroffenen im Verhältnis stünden. Mit diesem Gedankengang löste *Kiss* die Verabsolutierung der Hochschulautonomie auf und machte den Weg frei, die Wissenschaftsfreiheit ebenso wie jedes andere Grundrecht für Abwägungen gegen andere Grundrechte und öffentliche Interessen zu öffnen. Im Bereich der Wissenschaft gehöre zu diesen öffentlichen Interessen auch die Befugnis der Regierung in § 35 Abs. 1 Buchst. f) Verf., die staatlichen Aufgaben der wissenschaftlichen Entwicklung zu bestimmen und die für ihre Verwirklichung notwendigen Bedingungen zu gewähren. Von dieser Kompetenz- und zugleich Aufgabennorm bleibt nach Ansicht von *Kiss* nicht allzu viel übrig, wenn man der starren Auffassung von Hochschulautonomie, wie sie im Mehrheitsurteil ihren Ausdruck findet, folgt. Ein weiteres öffentliches Interesse, das in die Abwägung eingestellt werden kann, ist das der Funktionsfähigkeit des gesamten Hochschul- und/oder Wissenschaftssystems. Auf diesen Wert beriefen sich Regierung und Parlament bei der Neuregelung des Hochschulrechts. Nach Ansicht von *Kiss* kann eine grundlegende institutionelle Umgestaltung zum Zweck der Verbesserung des Bestehenden mit deutlichen gesetzlichen Eingriffen in die inneren Strukturen des Hochschulbetriebs einhergehen, sofern die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Nicht die Veränderung selbst sei bereits ein verfassungswidriger Eingriff, sondern erst diejenige Neuregelung, die inhaltlich eine verfassungswidrige Lage schaffe.

<sup>17</sup> Damit meint die Verfassung die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften auf kommunaler und regionaler Ebene.

<sup>18</sup> Näher hierzu *Küpper, Herbert*: Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn. Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam Bd. 9, Berlin 2002.

Auf den konkreten Fall angewendet, sah *Kiss* in Übereinstimmung mit der Mehrheit diejenigen Kompetenzen des Leitungsrats für verfassungswidrig an, die Fragen der Wissenschaft betreffen. *Kiss* gestand dem Staat als Träger und Finanzier zwar zu, an bestimmten Fragen von Forschung und Lehre, z.B. der institutionellen Gliederung der Hochschule, mitzuwirken, um andere Verfassungswerte wie z.B. die Funktionsfähigkeit des Systems, Wirtschaftlichkeit und Effizienz zum Tragen zu bringen. Ein externes Organ, das alleine und ohne Mitentscheidungsrecht der Träger der Wissenschaftsfreiheit, d.h. ohne Mitentscheidung durch Organe der universitären Selbstverwaltung, derartige Entscheidungen treffen kann, verletze allerdings §§ 70/F und 70/G Verf.

Auf Abwägung mit anderen Verfassungswerten zielten auch die Äußerungen von *Kiss* zu den Rechten, die der Minister als Träger geltend machen kann. Hier differenzierte das Sondervotum gegenüber dem pauschalen Diktum der Verfassungswidrigkeit in der Mehrheitsentscheidung. *Kiss* stellte der Hochschulautonomie die berechtigten Interessen des Staates als Träger und Finanzier gegenüber und kam zu dem Ergebnis, einige der in Bausch und Bogen für verfassungswidrig erklärten Befugnisse des Ministers hielten der verfassungsrechtlichen Prüfung stand, z.B. in Bezug auf die Schließung solcher Fächer, deren Aufnahmezahlen über mehrere Jahre deutlich unter dem Soll liegen<sup>19</sup>. Auch einige Eingriffsbefugnisse im Zusammenhang mit der vernünftigen und sparsamen Wirtschaftsführung seien gerechtfertigt, zumal das Gesetz selbst die Maßstäbe für eine derartige Wirtschaftsführung eindeutig und kontrollierbar benenne und damit der Exekutive eine willkürliche Anwendung dieser Formulierung nicht möglich sei.

Insgesamt plädierte *Kiss* für eine mehr ins Detail gehende, aber auch für eine das Schutzniveau der Hochschulautonomie reduzierende, weil für Abwägungen zugänglich machende Sichtweise.

#### b. *Das Sondervotum zum Urteil 2006*

In dem Sondervotum 2006 entwickelte Verfassungsrichter *Kiss* seinen im Sondervotum 2005 dargelegten Standpunkt fort. Zum einen warf er die Frage auf, warum Kompetenzen eines Organs, das Organ der Hochschule ist, die Selbstverwaltung der Hochschule verletzen könne. Die frühere Rechtsprechung des Verfassungsgerichts habe die Hochschule und nicht etwa den Senat und/oder den Rektor zum Träger des Autonomierechts gemacht, und mit dieser Ansicht sei unvereinbar, das Selbstverwaltungsrecht nur an einigen – nämlich den ausschließlich aus Wissenschaftlern und Studierenden zusammengesetzten – und nicht an allen Organen der autonomen Hochschule festzumachen.

Zum anderen untersuchte *Kiss* die durch das Änderungsgesetz geschaffenen Kompetenzen des Wirtschaftsrats näher und kam zu einer differenzierenden Betrachtung, weil nach seiner Ansicht nicht alle diese Kompetenzen in den grundrechtlich geschützten Bereich der Wissenschaft (Lehre und Forschung) fielen. *Kiss* entwickelte vielmehr drei Fallgruppen je nach dem Gegenstand, auf den sich das Mitspracherecht des Rats bezieht:

##### 1. Kompetenzen im Schutzbereich der Wissenschaft und der Hochschulautonomie:

---

<sup>19</sup> Hierbei übersieht *Kiss* allerdings, dass das Soll auch willkürlich gewählt sein kann. Ein realistisches, den Umständen angemessenes Soll ist allerdings tatsächlich ein klar definierter Maßstab, der, wenn er dauerhaft verfehlt wird, dem Staat als Träger und Finanzier verfassungskonforme Eingriffsmöglichkeiten eröffnen kann.

- Entwicklungsplan der Hochschule;
- Nutzung der hochschuleigenen Grundstücke;
- Schaffung, Umgestaltung und Schließung organisatorischer Einheiten.

## 2. Kompetenzen außerhalb des Schutzbereichs der Wissenschaft:

- Buchführungssystem;
- Gründung von und Beteiligung an Wirtschaftsgesellschaften, geschäftliche Tätigkeit der Hochschule;
- Veräußerung der hochschuleigenen Grundstücke;
- Kreditaufnahme der Hochschule;
- Annahme des Haushalts und des Buchprüfungsberichts.

3. Kompetenzen, deren Bezug zum Schutzbereich der Wissenschaft nicht abstrakt, sondern nur im Einzelfall, je nach Inhalt der Vorlage, festgestellt werden kann:

- Antrag auf oder Anregung zur Fortentwicklung der Hochschule;
- Abschluss einer Kooperationsvereinbarung.

*Kiss* sah nur durch die Kompetenzen in Fallgruppe 1 (und ggf. in Fallgruppe 3) die Wissenschaftsfreiheit verletzt. Fragen im Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit können auch nach Ansicht von *Kiss* nur durch Organe der Wissenschaft Treibenden entschieden werden (wobei *Kiss* auch nicht darlegt, warum eine Minderheitenbeteiligung von Ministeriumsvertretern hier zu einer verfassungswidrigen Verletzung führt), während die Hochschulautonomie noch nicht dadurch verletzt werde, dass ein Hochschulorgan an wesentlichen Entscheidungen der Hochschule mitwirkt.

Schließlich betonte *Kiss*, dass die bisherige Hochschulverwaltung wenig wirtschaftliche und finanzielle Effizienz aufweise, weil sie dem Muster einer Kollegialverwaltung aus (ökonomischen und verwaltungsmäßigen) Laien folge. Daher könne eine Verstärkung von Managementgesichtspunkten in der Universitätsverwaltung für diese von Vorteil sein, weil es ihr helfe, vorhandene knappe Ressourcen besser zu nutzen. Darüber hinaus wies *Kiss* darauf hin, dass ein solcher Effizienzgewinn nicht durch ein bloß beratendes Organ – auf das die Mehrheit im Verfassungsgericht den Wirtschaftsrat zurückstutzen wollte – erreicht werden könne, sondern nur durch echte Mitentscheidungsrechte von Organen oder Personen, die über Erfahrung im Management verfügen.

Abschließend wies *Kiss* darauf hin, dass man den Träger der Hochschule nicht darauf beschränken könne, für die Hochschule zu bezahlen, ohne sich auch nur nach der Verwendung des Geldes erkundigen zu dürfen, wie dies die Konsequenz der Mehrheitsentscheidung ist. Dies werde insbesondere im Vergleich mit Hochschulen in nicht staatlicher Trägerschaft klar: Sie werden von den genannten Gesetzestellen nicht erfasst, und man könne von einer Kirche oder einer Stiftung nicht erwarten, eine Hochschule zu finanzieren, ohne zumindest sicherstellen zu können, dass diese die ihr zur Verfügung gestellten Mittel effizient und wirtschaftlich verwende. Gleiches müsse man auch dem Staat als Träger einer Hochschule zubilligen.

## V. Schlussbetrachtung

In seinen beiden Hochschulurteilen 2005 und 2006 stellte das ungarische Verfassungsgericht einen hohen Maßstab für die Hochschulautonomie auf, der die Universitäten in staatlicher Trägerschaft vor fast jeder staatlichen Einwirkung in ihren Innenbereich schützt. Verfassungsrichter *László Kiss* ist zuzugeben, dass damit das Schutzniveau der universitären Autonomie wesentlich höher als das der kommunalen – und damit umge-

kehrt proportional zur Höhe des Kodifikationsniveaus im Verfassungstext – liegt. Ein Grund hierfür mag sein, dass alle Verfassungsrichter vor ihrer Berufung Hochschullehrer waren und es meist auch während ihres Richteramtes geblieben sind. Aus dem Kommunalbereich hingegen kommt kein Verfassungsrichter; lediglich *Kiss* ist ein ausgewiesener Experte für Kommunalrecht.

Ob das Verfassungsgericht den Hochschulen mit seiner Rechtsprechung wirklich einen Dienst erwiesen hat, muss die Zukunft zeigen. Die Sondervoten von *Kiss* haben jedenfalls gezeigt, dass die sehr pauschale Betrachtungsweise zu wenig differenziert und dogmatisch zu wenig ausgearbeitet ist und folglich verfassungsrechtlich relevante Unterschiede verwischt und einebnet. In dieselbe Richtung kann auch die parallele Begründung von *Kovács* wirken, wenn in der Zukunft die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge einbezogen werden und Anregung zu einer stärker dem Detail verpflichteten Analyse geben.

Jenseits des Vorwurfs des zu Pauschalens wird man *Kiss* auch Recht geben müssen, dass die Urteile zu kategorisch sind. Dem Staat wird jenseits des Finanzierens praktisch jede formelle Einflussmöglichkeit genommen. Gerade im Bereich der Wirtschaftlichkeit weisen ungarische Universitäten ein noch geringeres Effizienzniveau als deutsche auf, und der Grund wird von *Kiss* benannt: das Prinzip der kollegialen Laienverwaltung. Angesichts der drastischen Einsparungen, die Ungarn zur Haushaltskonsolidierung unternehmen muss und will und deren Ankündigung der tiefere Grund für die Proteste im Herbst 2006 war<sup>20</sup>, werden die Hochschulen existenziell auf eine Steigerung der Effizienz ihrer Mittelbewirtschaftung angewiesen sein. Vor dem Haushaltsgesetzgeber schützt auch die beste Autonomie nicht. Nach Ansicht von *Kiss* ist es ehrlicher, dem Staat als Finanzier gewisse Kontroll- und Steuerrechte bei der effizienten Mittelverwendung zuzubilligen, als eine trutzige Hochschulautonomie zu zementieren, die hinter den Kulissen durch die Tatsache der staatlichen Finanzierung illusorisch gemacht wird.

Die Verfassungsrechtsprechung hat dem Staat die Mechanismen verwehrt, auf eine effizientere Mittelverwaltung der Hochschulen hinzuwirken. Jetzt sind die ungarischen Hochschulen gefordert, in Ausnutzung ihrer weiten Autonomie – die Chance wie Gefahr sein kann – selbst die notwendigen Änderungen herbeizuführen. Falls ihnen dies nicht gelingt, wird sich die vom Verfassungsgericht abgesicherte Hochschulautonomie als Pyrrhussieg erweisen. Dann wird der Staat nämlich zu informellen und inoffiziellen Mitteln greifen, um das Effizienzniveau herzustellen, das für eine funktionsfähige Hochschullandschaft notwendig ist. Und hierin liegt eine große Gefahr. Bereits jetzt ist die Autonomie ungarischer Hochschulen nicht so sehr durch formelle Befugnisse der Staatsverwaltung gefährdet, sondern durch personelle Verbindungen zwischen dem Ministerium, den Hochschulen und weiteren Akteuren wie z.B. dem Akkreditierungsrat. In einem kleinen und überpolitisierten Land wie Ungarn kann keine Hochschule es sich leisten, außerhalb dieser Netzwerke zu verbleiben; andererseits eröffnet das „Mitmachen“ einer Hochschule der Politik und damit v.a. dem Minister Einflusskanäle, die für die Selbstständigkeit universitärer Willensbildung weit gefährlicher sind als formelle Eingriffsbefugnisse. Hier wäre zu überlegen, ob durch eindeutige Regulierung kanalisierte Einflussmöglichkeiten des Staates, der die Universitäten immerhin zu gründen und zu unterhalten hat, die Autonomie der wissenschaftlichen Gemeinschaft nicht weniger beeinträchtigt

---

<sup>20</sup> Nicht von ungefähr war eine der Hauptforderung der Protestierenden, von der Einführung von Studiengebühren abzusehen.

als eine formal starke, aber durch dann unvermeidliche informelle Arrangements in Frage gestellte Autonomie.

In Anbetracht der recht zahmen Rolle, die das Verfassungsgericht in den letzten Jahren gespielt hat, ist beachtlich, wie entschieden es sich in der Frage der Hochschulautonomie dem Staat entgegen stellt. Hier ist zwar nicht der Aktivismus, aber immerhin das Selbstbewusstsein des *Sólyom*-Gerichts (1990-1998) zurückgekehrt.

Der Bildungs- und Kulturminister ließ als Reaktion unmittelbar nach Verkündung des Urteils 2006 verlauten, das Änderungsgesetz werde in einigen Details nachgebessert und ansonsten unverändert wieder ins Parlament eingebracht. Bereits am 9. Oktober 2006 beschloss das Parlament das leicht veränderte Hochschuländerungsgesetz, und am 19. Oktober 2006 wurde es verkündet<sup>21</sup>, ohne beim Präsidenten der Republik auf verfassungsrechtliche Bedenken gestoßen zu sein. Die Einführung der Studiengebühr wurde durch die präventive Normenkontrolle hingegen auf das im Herbst 2007 beginnende Studienjahr verschoben.

---

<sup>21</sup> Gesetz 2006:LXXIII über die Änderung des Gesetzes 2005:CXXXIX über den Hochschulunterricht vom 19.10.2006, MK 2006, Nr. 128, S. 9306.