

WISSENSCHAFTSPOLITIK
IM DIALOG

14/2021

Eine Schriftenreihe der
Berlin-Brandenburgischen
Akademie der Wissenschaften

WISSENSCHAFTSFREIHEIT
IN DEUTSCHLAND

DREI RECHTSWISSENSCHAFTLICHE PERSPEKTIVEN

Dieter Grimm, Lothar Zechlin, Christoph Möllers, Uwe Schimank



berlin-brandenburgische
AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW)

WISSENSCHAFTSFREIHEIT IN DEUTSCHLAND
Drei rechtswissenschaftliche Perspektiven



WISSENSCHAFTSFREIHEIT IN DEUTSCHLAND
Drei rechtswissenschaftliche Perspektiven

Dieter Grimm
Lothar Zechlin
Christoph Möllers
Uwe Schimank

WISSENSCHAFTSPOLITIK
IM DIALOG

14/2021

Dieter Grimm (*1937) ist Professor emeritus an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Bundesverfassungsrichter a. D., Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin, Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften / Kontakt: grimm@wiko-berlin.de

Lothar Zechlin (*1944) ist Professor emeritus für Öffentliches Recht am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen und ehemaliger Hochschulpräsident / Kontakt: lothar.zechlin@uni-due.de

Christoph Möllers (*1969) ist Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin, Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin, Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften / Kontakt: christoph.moellers@rewi.hu-berlin.de

Uwe Schimank (*1955) ist Professor für Soziologische Theorie an der Universität Bremen, Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und Sprecher der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“ Kontakt: uwe.schimank@uni-bremen.de

Herausgeber: Der Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

Redaktion: Anne K. Krüger und Ute Tintemann

Grafik: angenehme gestaltung/Thorsten Probst

Druck: bud Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam mbh

© Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, 2021

Jägerstraße 22–23, 10117 Berlin, www.bbaw.de

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers

ISBN: 978-3-939818-94-6

INHALTSVERZEICHNIS

GELEITWORT ZUR WIEDERAUFNAHME DER REIHE „WISSENSCHAFTSPOLITIK IM DIALOG“ Christoph Marksches	7
VORWORT Uwe Schimank	14
WISSENSCHAFTSFREIHEIT ALS FUNKTIONSGRUNDRECHT Dieter Grimm	17
WEM GEHÖRT DIE UNIVERSITÄT? DIE TRÄGERSCHAFT DER WISSENSCHAFTSFREIHEIT ZWISCHEN PERSON UND ORGANISATION Lothar Zechlin	24
FUNKTIONSGRENZEN DER WISSENSCHAFTSFREIHEIT Christoph Möllers	35
SOZIOLOGISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN Uwe Schimank	43

GELEITWORT ZUR WIEDERAUFNAHME DER REIHE „WISSENSCHAFTSPOLITIK IM DIALOG“

Vermutlich geht es vielen wie mir – wann immer seit 2012 eines der türkis-weiß-roten Hefte der Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ erschienen war, ich es aus einem Umschlag zog oder von einem Stapel griff, konnte ich kaum erwarten, darin zu lesen. Hier fanden sich zu den wichtigsten wissenschaftspolitischen Fragen, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler seinerzeit umtrieben, nicht nur pointierte Thesen, sondern zuverlässige Information und Statistik. Und die Unterbrechung im Hamsterrad der Drittmittelwerbung und Gremiensitzung durch die Lektüre der Hefte war wohltuend: Während viele Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gegen Ende des Jahres 2012 vor allem damit beschäftigt waren, nach dem lang ersehnten Eingang des Förderbescheides ihre im Exzellenzwettbewerb beantragten Strukturen aufzubauen, Mitarbeitende einzustellen und Drittmittelsachbearbeitende suchten, dachten die Mitglieder der Interdisziplinären Arbeitsgruppe (IAG) „Exzellenzinitiative“ unter Leitung von Stephan Leibfried und Peter Gaehtgens schon seit Ende 2008 ebenso kritisch wie konstruktiv über das ganze Förderformat nach¹ und legten nun Heft für Heft Ergebnisse ihres Nachdenkens vor. Zum Jahresende 2012 erschien das erste Heft der Reihe, ein Beitrag von Peter Gaehtgens. Stephan Leibfried, der leider viel zu früh im Jahre 2018 gestorben ist², wusste eine rastlose Energie und ansteckende Begeisterung mit sehr präziser Analyse wissenschaftspolitischer Zusammenhänge zu verbinden und Peter Gaehtgens war mit seiner reichen Erfahrung in Leitungsfunktionen sein idealer Nachfolger in der Leitung der IAG. Das erste Heft der Reihe von Gaehtgens enthält Vorschläge dafür, wie es nach 2017 weitergehen könnte³ – es würde sich meiner Ansicht nach lohnen, einmal zu diskutieren, warum es beispielsweise im Verhältnis universitärer und außeruniversitärer Institutionen anders gekommen ist, als es hier vorgeschlagen wurde,⁴ und welche Folgen der tatsächlich eingeschlagene Weg hatte. Jürgen Zöllner, der

1 Stephan Leibfried (Hg.), Die Exzellenzinitiative. Zwischenbilanz und Perspektiven, Frankfurt/New York 2010.

2 Vgl. Jutta Allmendinger, Konstruktiv dagegengehalten. Ein Nachruf auf Stephan Leibfried, in: WZB Mitteilungen, Heft 160, Juni 2018, 50–52 (im Internet zugänglich unter [vs://bibliothek.wzb.eu/artikel/2018/f-21357.pdf](https://www.wzb.eu/artikel/2018/f-21357.pdf), letzter Zugriff am 18.12.2020).

3 Peter Gaehtgens, Die Exzellenzinitiative im Kontext Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme (Wissenschaftspolitik im Dialog 1/2012), Berlin 2012, 42–60.

4 Zu Gründen: Peter Gaehtgens und Ute Tintemann, Nur symbolische Wirkung? Zehn Jahre Monitoring der „Exzellenzinitiative“ – eine Bilanz, in: Jahresmagazin 2019 der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 2018, 28–31.

als Wissenschaftspolitiker maßgeblichen Einfluss nicht nur auf die Gestalt der Exzellenzinitiative hatte, legte sogar einen „Masterplan Wissenschaft 2020“ vor.⁵ Auch hier würde eine Rückschau lohnen. Wenn man auf die reiche Produktion von Heften der drei Jahre bis 2015 zurücksieht, fällt sofort auf, dass viele der durch die Autoren und Mitglieder der Arbeitsgruppe markierten Probleme nach wie vor ungelöst sind – die prekäre Grundfinanzierung des Hochschulsystems, die Frage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landeskompetenzen, die Frage nach neuen Bundesforschungseinrichtungen beispielsweise auch für Daueraufgaben, die Koordination der europäischen Forschungspolitik und ein angemessener Anteil darin für die Förderung der Geistes- und Sozialwissenschaften werden auch mehr als fünf Jahre nach Erscheinen des letzten Heftes weiter angeregt und teilweise auch erregt diskutiert. Stephan Leibfried wurde zudem nicht müde zu betonen, dass sich neben der Interdisziplinären Arbeitsgruppe unserer Akademie keine weitere Institution einer kritischen Begleitung der aktuellen hochschul- und wissenschaftspolitischen Entwicklungen angenommen habe.⁶

Natürlich fällt nach einigen Jahren auch auf, worüber nicht oder jedenfalls nicht im Fokus diskutiert wurde: Welche Folgen der Exzellenzwettbewerb für die Diversität eines Hochschulsystems hatte, das immer noch viel zu wenig Abbild einer postmigrantischen Gesellschaft ist, oder die Frage, ob die überkommenen klassischen Strukturen der akademischen Karriere in Fakultäten und Instituten noch angemessen sind – das sind zwei gegenwärtig stark diskutierte Zusammenhänge, die gleichsam in die Lücke zwischen dem letzten Heft der Reihe und ihrem Wiederbeginn 2021 fallen. Interessante Anregungen zu den genannten Fragen finden sich in Diskussionsbeiträgen der Arbeitsgruppe „Wissenschaftspolitik“ der von der BBAW und der Leopoldina gemeinsam gegründeten und getragenen Jungen Akademie.⁷ Mitglieder der Jungen Akademie wie Jule Specht, Julia Tjus, Christian Hof und Magdalena Nowicka gehörten auch zur Interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften zum Thema Exzellenzinitiative. Deren

5 Jürgen Zöllner, Masterplan Wissenschaft 2020 (Wissenschaftspolitik im Dialog 8/2013), Berlin 2013.

6 Vgl. auch das *résumé* zur Arbeit der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Exzellenzinitiative“ von Peter Gaehtgens und Ute Tintemann, Nur symbolische Wirkung? Zehn Jahre Monitoring der „Exzellenzinitiative – Eine Bilanz, in: Jahresmagazin 2019 der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin 2018, 28–31.

7 Vgl. beispielsweise Jule Specht, Christian Hof, Julia Tjus, Wolfram Pernice und Ulrike Endesfelder, Departments statt Lehrstühle: Moderne Personalstruktur für eine zukunftsfähige Wissenschaft, Berlin 2017 (im Internet zugänglich unter: https://www.diejungeakademie.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/aktivitaeten/wissenschaftspolitik/stellungnahmen_broschueuren/JA_Debattenbeitrag_Department-Struktur.pdf, letzter Zugriff am 18.12.2020).

besonderes Charakteristikum war es, dass Protagonisten oder jedenfalls Beteiligte der Etablierung dieses Förderformates wie Hans-Gerhard Husung der Gruppe angehörten oder wie Jürgen Zöllner in ihrer Reihe veröffentlichten. Insofern dokumentieren die Bände der Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ auch ein Stück Selbstreflektivität und Selbstreflexion der Wissenschaftspolitik im Dialog mit verschiedensten Wissenschaften, die sich mit der Analyse von Wissenschaftspolitik beschäftigen.

Gesellschafts- und Politikberatung (und damit auch die Beratung von wissenschaftspolitischem Handeln) gehört neben der geisteswissenschaftlichen Grundlagenforschung und der Langzeitbeobachtung von Wissenschaftsfeldern zu den drei zentralen, gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben der BBAW. Insbesondere wissenschaftspolitische Themen machen klar, wie sorgfältig auf die präzise Unterscheidung von Reflexion *über* Wissenschaftspolitik und Reflexion *mit* Wissenschaftspolitik geachtet werden muss; die Akademie hat entsprechend schon vor Jahren ebenfalls in einer Interdisziplinären Arbeitsgruppe unter der Sprecherschaft von Peter Weingart und Peter Graf Kielmansegg Leitlinien einer guten Politikberatung erarbeitet.⁸

Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe „Exzellenzinitiative“ hat über zehn Jahre von 2008 bis 2018 nicht nur ein Monitoring der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder durchgeführt. Sie hat darüber hinaus das gesamte Wissenschaftssystem in den Blick genommen, als 2012 klar wurde, dass die vier wichtigsten Bund-Länder-Programme für die Forschung (Hochschulpakt, Exzellenzinitiative, Hochschulbau, Pakt für Forschung und Innovation) spätestens 2020 auslaufen würden. Um der Diskussion über die weitere Ausgestaltung des Wissenschaftssystems ein Forum zu bieten, wurde die Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ auf Anregung eines meiner Vorgänger im Präsidentenamts, von Günter Stock, ins Leben gerufen. Natürlich darf man die historischen Zufälligkeiten, die dazu führten, dass nach 2015 keine Hefte mehr erschienen sind, nicht ins Grundsätzliche ziehen, aber man kann sie als Hinweis darauf nehmen, dass in den letzten Jahren das Reformtempo im deutschen Hochschulsystem etwas nachgelassen hat. Vielleicht ist auch vielen Akteurinnen und Akteuren nach der 2015 in Kraft getretenen Änderung von Artikel 91b Grundgesetz, die nunmehr finanzielle Kooperationen zwischen Bund und Ländern im Hochschulbereich ermöglicht, und mit der Verstetigung der „Exzellenzinitiative“ im Jahr 2017 der Atem ausgegangen. Wenn man an die

⁸ Leitlinien Politikberatung, Berlin 2008 (im Internet zugänglich unter: https://www.bbaw.de/files-bbaw/user_upload/publikationen/BBAW_Leitlinien_Politikberatung_2008.pdf, letzter Zugriff am 18.12.2020).

erregten Diskussionen um Themen wie die „Entfesselung der Hochschule“ oder die „unternehmerische Hochschule“ denkt, dann wirken manche gegenwärtige Debatten durchaus ernüchtert.⁹ Im Rückblick wird auch erkennbar, dass manche Vision und Zielplanung allzu optimistisch formuliert waren.¹⁰

Gewiss nicht behaupten kann man, dass die Diskussion um die Wissenschaftsfreiheit in den letzten Jahren zur Ruhe gekommen ist. Im Gegenteil: Immer wieder wurden und werden einzelne Fälle – Förderentscheidungen, Einladungen zu Vorträgen und Publikationsformaten – zum Anlass erregter öffentlicher Debatten darüber, ob die Wissenschaftsfreiheit auch hierzulande bedroht ist und nicht nur in östlichen Nachbarländern, für die ein entsprechender Befund wenig kontrovers ist. Verschiedene Diskussionsstränge bündeln und verknoten sich gelegentlich auch: Eine schon ältere Kritik an der Tatsache, dass finanzierende Institutionen Themen setzen und bestimmte Forschung privilegieren, verbindet sich mit der Frage, wo eigentlich Grenzen von Sagbarem in wissenschaftlicher Diskussion liegen und worüber bzw. womit nicht geforscht werden sollte oder darf. Mitglieder unserer Akademie sind in diesen öffentlichen Debatten, die ich hier weder spezifizieren mag noch bilanzieren kann, selbstverständlich engagiert und gelegentlich auch auf unterschiedlichen Seiten einer Kontroverse engagiert. Das ist kein Schaden. Es ist aber gerade deswegen auch gut, dass 2019 erneut eine wissenschaftspolitische Interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter dem hochaktuellen Thema „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“ eingerichtet wurde – unter der Sprecherschaft von Uwe Schimank wird hier die Diskussion um den Wandel des Universitätssystems erneut aufgenommen, jedoch mit einem anderen Fokus als in der Arbeitsgruppe über die Exzellenzinitiative von 2008 bis 2018. Die neue IAG konzentriert sich auf die Frage, ob und in welcher Form dieser Wandel eine mögliche Gefährdung der Wissenschaftsfreiheit bedeutet, und greift damit ebenso kritisch wie konstruktiv in die skizzierte erregte öffentliche Debatte um das Thema „Wissenschaftsfreiheit“ ein. Aufgabe der Gesellschafts- und Politikberatung der Akademie kann es ja nicht sein, eine bestimmte, deutlich artikulierte Position gleichsam nachzuorchestrieren – vielmehr soll gerade eine lebendige

9 Ein einziges Beispiel für viele: Detlef Müller-Böling, Die entfesselte Hochschule, Gütersloh 2000 – Der Autor dokumentiert nicht nur das Manifest, sondern auch die Debatte der letzten zwanzig Jahre aus seiner Sicht auf seiner Homepage: <https://www.mueller-boeling.de/cheileiter/entfesselte-hochschule/> (letzter Zugriff am 18.12.2020).

10 So würde ich auch eigene Beiträge im Lichte der Entwicklungen der letzten Jahre sicher noch einmal deutlich verändert formulieren, wenn ich sie heute zum Druck geben würde: Christoph Marksches, Was von Humboldt noch zu lernen ist. Aus Anlass des zweihundertjährigen Geburtstags der preußischen Reformuniversität, Berlin 2010.

öffentliche Debatte kritisch begleitet werden, wenn wir unseren Anspruch, ein „Laboratorium der Aufklärung“ zu sein, ernst nehmen wollen.

Den Vorschlag der neuen IAG, die alte Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ nach sechsjähriger Unterbrechung wieder zu einem Forum wissenschaftspolitischer Analysen und Diskussionen zu machen und für die Publikation ihrer Ergebnisse zu nutzen, habe ich sehr gern aufgegriffen – zu den eher unerquicklichen Erscheinungen unseres gegenwärtigen Wissenschaftssystems gehört ja die beständige Eröffnung neuer Reihen, die beispielsweise für eine Periode oder mehrere Perioden eines Sonderforschungsbereichs viele kluge Qualifikationsarbeiten und anregende Tagungsbände veröffentlichen (wenn es gut geht mit dem geförderten Projekt), dann aber mit dem Ende des Sonderforschungsbereichs sang- und klanglos ihr Erscheinen einstellen. Stattdessen beginnt dann eine neue Reihe zu erscheinen, manchmal von exakt denselben Herausgebenden verantwortet. Glücklicherweise sind nur manche, die in der alten Reihe Qualifikationsarbeiten veröffentlichten, nun zu Mitherausgebenden geworden. So will es die Akademie nicht halten, in der Tradition ihrer Gründer ist Sparsamkeit nicht nur eine Ratio bei der Geldausgabe, sondern auch beim Publikationsverhalten und der Eröffnung neuer Reihen.

Um zu verhindern, dass eine Reihe allzu sehr an das Schicksal einer einzelnen IAG gebunden ist, wird die Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ sogar weiter geöffnet als nur für eine einzige IAG: Auch die 2018 eingerichtete IAG „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“ unter Leitung von Peter Weingart wird dankenswerterweise die Ergebnisse ihres Nachdenkens in Heften der Reihe publizieren, die ein wenig das Farbkonzept geändert hat, um den Neubeginn auch optisch zu signalisieren. Wissenschaftskommunikation ist ein integraler Bestandteil der Wissenschaftspolitik und muss doch von ihr unterschieden werden – wer das je nicht wahrgenommen hatte, konnte es in den vergangenen Monaten der Pandemie sehr deutlich wahrnehmen. Wie auch sonst hat die Covid-19-Pandemie als ein Brennglas gewirkt: Wissenschaftskommunikation kann längst nicht mehr als Einbahnstraße gedacht werden, in der Ergebnisse der Forschung „an den Mann“ (bzw. an die Frau) gebracht werden, sondern ist ein dialogischer Prozess des Aushandelns, den die englischen Stichworte „open science“ und „citizen science“ zusätzlich konturieren: An die Stelle klassischer Monopole tritt ein dialogisches Geschehen, das natürlich besonders viel Aufmerksamkeit im Blick auf potentielle Fehlentwicklungen braucht.

Die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften beschäftigt sich aber mit dem Thema „Wissenschaftskommunikation“ nicht erst seit der Zeit, seit der es zu einem Schwerpunkt ministerialen Handelns und universitärer Zielplanungen geworden ist. Zu nennen sind die IAG „Zukunft des wissenschaftlichen Publikationssystems“ (2011–2015) und die in zwei Phasen durchgeführte Arbeitsgruppe „Zum Verhältnis zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und Medien“ (2012–2016, im Rahmen des Ständigen Ausschusses der Nationalen Akademie der Wissenschaften); hier haben sich Mitglieder der Akademie und Gäste bereits mit diesem Themenfeld ausführlich auseinandergesetzt und dazu auch einige Bände publiziert.¹¹ Die gegenwärtig arbeitende IAG „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“ untersucht mit ihrem Sprecher Peter Weingart, welche Folgen die zunehmende Digitalisierung und der damit einhergehende Medienwandel für die öffentliche, gesellschaftsorientierte Kommunikation wissenschaftlichen Wissens haben. Wenn man nach Querschnittsthemen der unterschiedlichen Arbeitsgruppen fragt, die sie bisher in der Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ publiziert haben und in Zukunft veröffentlichen werden, dann fällt mir jedenfalls sofort das Stichwort-Cluster „Leistungsmessung“, „Qualitätsmessung“ und „Evaluation“ auf. Es ist aus der Sache zu erklären und sicher nicht nur personellen Überschneidungen in der Zusammensetzung geschuldet, dass nun auch – wie zuvor im Rahmen der Exzellenzinitiative – das Thema der Qualitätsmessung und der Evaluation im Bereich der Wissenschaftskommunikation heftig debattiert wird. Und natürlich ist zu hoffen, dass manche Fehler etwa bei der Einführung bibliometrischer Verfahren sich hier nicht eins zu eins wiederholen. In jedem Fall machen personale wie thematische Überschneidungen noch einmal verständlicher, warum die Akademie ihre alte Reihe wiederaufleben lässt und den Bereich, aus dem uns Beiträge willkommen sind, leicht, aber sachgemäß erweitert.

Im Zuge der Wiederaufnahme der Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ erscheinen nun zeitgleich zwei Hefte. Im vorliegenden Band 14 der Reihe publiziert die IAG „Wandel der Universitäten“ drei rechtswissenschaftliche Perspektiven zur Wissenschaftsfreiheit in Deutschland (siehe das Vorwort von Uwe Schimank in diesem Band), und in Band 15 publiziert die IAG „Wissenschaftskommunikation“ zwei Expertisen zum Thema „Wissenschaftskommunikation und Social Media zwischen Rechtsschutz und Regulierungsbedarf“. Dass in beiden Heften Beiträge aus der Sicht der Rechtswissenschaften im Zentrum stehen, ist kein Zufall, weil

¹¹ Vgl. z. B. Peter Weingart/Niels Taubert (Hgg.), *Wissenschaftliches Publizieren. Zwischen Digitalisierung, Leistungsmessung, Ökonomisierung und medialer Beobachtung*, Berlin/Boston 2016.

die Klärung der geltenden rechtlichen Bedingungen für die Diskussion der jeweiligen Fragestellungen für die Mitglieder der Arbeitsgruppen eine wichtige Grundlage bildet – und nochmals zeigt, wie thematisch eng Wissenschaftspolitik und Wissenschaftskommunikation verbunden sind.

Ich freue mich schon deswegen, weil ich die bisher erschienenen Hefte so gern gelesen habe und bei Erscheinen so neugierig zur Hand genommen habe, dass die Reihe „Wissenschaftspolitik im Dialog“ nun zu neuem Leben erweckt wird, und ich bin sicher, dass sie in den kommenden Jahren erneut zu angeregten wissenschaftspolitischen Debatten beitragen kann. Wir brauchen bei der allgemeinen Atemlosigkeit im wissenschaftlichen Betrieb und der hohen Entscheidungsdynamik für Verantwortliche Inseln ruhiger Reflexion, auf denen man sich zur Erholung eigener Reflexionskompetenz zurückziehen kann. Solche Inseln bietet die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften auch mit ihrer altneuen Reihe an – und da ich das Vergnügen hatte, einzelne Beiträge schon vor der Veröffentlichung hören und lesen zu können, ist es keine Floskel, wenn ich zum Abschluss Autorinnen und Autoren sehr herzlich für ihre Beiträge danke und den Mitgliedern der beiden Interdisziplinären Arbeitsgruppen für ihre spannende und anregende Arbeit, besonders aber auch Uwe Schimank, Peter Weingart und Ute Tintemann.

Berlin, im Advent 2020

Christoph Marksches

Präsident der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften

VORWORT

Ende des Jahres 2019 hat die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe (IAG) „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“ der BBAW ihre Arbeit aufgenommen. Gegenstand der Beschäftigung dieser IAG sind multiple Wandlungen, die in den zurückliegenden zwanzig Jahren sowohl die Strukturen der deutschen Universitäten und des Hochschulsystems insgesamt als auch relevante Strukturen ihres gesellschaftlichen Umfelds erfasst haben und die keineswegs zu einem Ende gekommen sind. Vielmehr schreiten sie mal langsamer, mal schneller weiter voran. Teils handelt es sich um intentional gestalteten Wandel; teils vollziehen sich Wandlungsdynamiken aber auch unbeabsichtigt und manchmal lange Zeit unbemerkt hinter dem Rücken derer, die zu diesen Dynamiken beitragen. In wieder anderen Fällen verfehlen gezielt angeschobene Wandlungsprozesse mehr oder weniger die damit intendierten Effekte und bringen zudem oder stattdessen unerwünschte Nebenwirkungen hervor. Teilweise enge, aber wenig miteinander koordinierte Wechselwirkungen bestehen überdies zwischen einzelnen Gestaltungsmaßnahmen. Denn es gab keine sachlich und zeitlich abgestimmte Gesamtstrategie.

Eine unvollständige Stichwortliste mag genügen, damit man weiß, was gemeint ist: „Bologna“ – „Exzellenzinitiative“ – „New Public Management“ – „W-Besoldung“ – Juniorprofessur – geschlechtergerechte und „diverse“ Personalstrukturen – Hochschulpakete – zunehmender Drittmittelwettbewerb – „Grand Challenges“ und „Transformationsforschung“ – „open“ und „citizen science“ – verstärkte Wissenschaftskommunikation. Diese Wandlungen bzw. Wandlungsforderungen umfassen rechtliche, organisationale, interorganisationale und personale Strukturen der Universitäten und des Hochschulsystems, finanzielle Ressourcen und Finanzierungsstrukturen sowie verschiedene Ebenen und Arten von Akteuren: individuelle Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Institute und Fachbereiche, Universitäten und andere Hochschulen als Ganze, wissenschaftliche Fachgemeinschaften, Studierende, staatliche Träger, außerwissenschaftliche Interessenten, die interessierte Öffentlichkeit. In all diesen Hinsichten soll von der IAG gefragt werden, ob die verschiedenen Veränderungen sich auf die Wissenschaftsfreiheit ausgewirkt haben.

Diese Leitfrage der IAG ist in doppelter Hinsicht offen angelegt, also keine rhetorische Frage, sondern als Frage ernst gemeint. Zum einen könnte es sein, dass

all diese Veränderungen oder die meisten von ihnen, die Wissenschaftsfreiheit überhaupt nicht bzw. in nicht nennenswerter Weise berühren. Das wäre ein beruhigendes Ergebnis. Zum anderen könnte sich herausstellen, dass da, wo es bedeutsame Auswirkungen gibt, diese positiv sind, also die Wissenschaftsfreiheit gestärkt wird, ohne dass die gesellschaftliche Verantwortung der Wissenschaft dadurch vernachlässigt wird. Das wäre, zumindest für die meisten involvierten Akteure, mehr als beruhigend und somit erfreulich. Es könnte aber schließlich auch entdeckt werden, dass bestimmte Veränderungen, womöglich sogar die meisten, je für sich und im Zusammenwirken die Wissenschaftsfreiheit schwächen. Das wäre beunruhigend und Anlass, um darüber nachzudenken und vielleicht auch gezielte Empfehlungen auszusprechen, welche Veränderungen wie korrigiert werden sollten.

Dieser Aufgabe wird die IAG in ihrer dreijährigen Laufzeit nachgehen. Welche Gesamtdiagnose und welcher Katalog von Therapieempfehlungen am Ende präsentiert werden wird, ist bislang allein schon deshalb noch ganz offen, weil die vertiefte Betrachtung einzelner Wandlungsdynamiken nun gerade beginnt. In ihrer bisherigen Arbeit hat die IAG sich mit zwei Vorfragen beschäftigt, deren Klärung sich als unabdingbar erwies. Die eine lautet: Welche Vorstellungen von Wissenschaftsfreiheit gibt es, und wie haben diese sich möglicherweise geändert? Eng damit verknüpft ist zweitens die Frage: Welche Akteure haben in welcher Form und welchem Maße an der Wissenschaftsfreiheit teil, und was hat sich hier möglicherweise verschoben? Die IAG hat sich außer mit kultur- und sozialwissenschaftlichen Perspektiven auf beide Fragen sowie mit den fachlich breit gestreuten Erfahrungshintergründen ihrer Mitglieder auch gezielt mit der rechtswissenschaftlichen Sicht auf Wissenschaftsfreiheit befasst und dazu drei ausgewiesene Experten eingeladen. Deren in der IAG zur Diskussion gestellten Beiträge sind im vorliegenden Heft dokumentiert.

Dieter Grimm gibt anhand von fünf Leitfragen einen Überblick darüber, was Wissenschaftsfreiheit heute – vor dem Hintergrund einer aufgrund der jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen wechselvollen Geschichte – bedeutet: Wissenschaftsfreiheit als ein Funktionsgrundrecht, dem man aber die ursprüngliche Schutzfunktion als personales Grundrecht noch anmerkt, die es offenbar auch nicht einfach abschütteln kann. *Lothar Zechlin* wendet sich – wiederum mit historischer Vergewärtigung – der Frage zu, welche Akteure im Mehrebenensystem Wissenschaft wann welche Trägerschaft von Wissenschaftsfreiheit innehatten und heute haben. Für die letzten zwanzig Jahre weist er auf eine

Repersonalisierung hin, und zwar weiterhin primär auf die Professorinnen und Professoren bezogen – was womöglich das Funktionsgrundrecht einer verkürzten Lesart unterzieht. *Christoph Möllers* erörtert schließlich insbesondere das Spannungsverhältnis von Wissenschaftsfreiheit und Organisationsbedürftigkeit der Wissenschaft und weist darauf hin, dass Artikel 5 des Grundgesetzes zwar die Wissenschaftsfreiheit garantiert, nicht aber die organisationale Durchführung von Wissenschaft. Hier sind es vielmehr verschiedene institutionelle Strukturen, die manchmal als bewusste Vorkehrungen, manchmal aber aus ganz anderen Absichten hervorgegangen, Grundrechtseinschränkungen im Effekt vielleicht sogar wirksamer abwehren als das Grundrecht selbst.

Allen drei Autoren sei im Namen der IAG für ihre äußerst erhellenden und stimulierenden Beiträge gedankt. Im Anschluss an diese drei Statements folgt ein kurzer Kommentar von meiner Seite, der versucht, einige soziologische Schlussfolgerungen aus den rechtswissenschaftlichen Perspektiven zu ziehen.

Uwe Schimank

Sprecher der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“

WISSENSCHAFTSFREIHEIT ALS FUNKTIONSGRUNDRECHT

In Deutschland ist die Wissenschaftsfreiheit grundrechtlich geschützt. Ehe ich auf dieses Grundrecht eingehe, möchte ich jedoch ein paar generelle Bemerkungen zu Grundrechten machen.

Grundrechte pflegen lapidar formuliert zu sein. Sie lesen sich anders als eine Vorschrift des Strafgesetzbuchs oder der Zivilprozessordnung. Grundrechte benennen gewöhnlich einen Gegenstand, zum Beispiel die Presse, die Wohnung oder die Religion, dem dann Freiheit zugesichert wird. In einem zweiten Schritt ermächtigen sie den Gesetzgeber, diese Freiheit zu beschränken. Das ist in der Regel bereits der gesamte Text eines Grundrechtes, der gewöhnlich mit einem Satz oder zwei Sätzen auskommt. Wie Sie daraus leicht ersehen können, wird weder der Gegenstand definiert – was ist denn nun Wissenschaft oder was ist Presse und was nicht – noch erläutert, was unter „Freiheit“ zu verstehen ist. Die Schrankenklausele kommt manchmal mit einer nicht weiter spezifizierten Autorisation des Gesetzgebers aus, manchmal wird die Ermächtigung näher qualifiziert, etwa indem bestimmte Zwecke genannt werden, die eine Beschränkung rechtfertigen, oder indem bestimmte Mittel vorgegeben oder andere ausgeschlossen werden.

Ich erwähne das vorweg, um zu zeigen, dass Grundrechte in hohem Maß interpretationsbedürftig sind, bevor sie auf einen bestimmten Streitfall angewandt werden können. Zwar gibt es keine Rechtsnorm, die völlig ohne Interpretation auskommt, aber wenige Rechtsnormen lassen so viel offen wie gerade die Grundrechte. Das ist, nebenbei gesagt, kein vermeidbarer Fehler, sondern Teil ihrer Eigenart: Sie sind Prinzipien, keine Regeln. Da der Text verhältnismäßig wenig Anhaltspunkte für die Auslegung bietet, hängt zudem viel davon ab, welche theoretischen Vorstellungen über die Funktion und Wirkungsweise von Grundrechten herrschen. Die Interpretation empfängt von daher ihre Richtung. Es ist aber eine Konsequenz der vagen Formulierung, dass nicht selten verschiedene Interpretationen miteinander konkurrieren.

Im Wesentlichen sind es fünf Fragen, die Antworten verlangen:

1. Wer ist durch das Grundrecht berechtigt?
2. Wer ist durch das Grundrecht verpflichtet?
3. Wozu ist man berechtigt und verpflichtet?
4. Welche Schranken sind dem Grundrecht gezogen?
5. Wie lässt sich das Grundrecht durchsetzen?

Kommen wir nun zur Wissenschaftsfreiheit: In Deutschland ist sie schon seit der Paulskirchenverfassung von 1848/49 als Grundrecht gewährleistet. Mir ist keine andere Verfassung bekannt, die so früh die Wissenschaftsfreiheit garantierte. Mehr oder weniger alle Verfassungen erkennen die Meinungsfreiheit an, und in vielen wird die Wissenschaftsfreiheit heute noch als ein Unterfall von Meinungsfreiheit behandelt. Wenn man sich fragt, warum Deutschland hier voranging, muss man an die Zusammensetzung der Nationalversammlung in der Paulskirche erinnern. Zu den Abgeordneten zählten viele Professoren, die unter den Karlsbader Beschlüssen von 1819 gelitten hatten und aus dem Amt gedrängt, verhaftet oder zensuriert worden waren. Vor diesem Hintergrund ließ sich auch der Inhalt des Grundrechts verhältnismäßig leicht bestimmen. Es war die Negation der Karlsbader Beschlüsse. Überwachung der Universitäten, Entlassungen oder Disziplinierungen wegen Lehre und Schriften, Lehrverbote, Zensur etc. sollten nicht wieder vorkommen.

Nun wurden die Paulskirchen-Grundrechte 1851 wieder aufgehoben, ohne dass sie je die Chance hatten, in den revolutionären Wirren verwirklicht zu werden. Aber in den gleichzeitig entstandenen oder geänderten einzelstaatlichen Verfassungen, die viel aus der Paulskirchenverfassung übernahmen, zum Beispiel in der preußischen Verfassung, blieb die Wissenschaftsfreiheit bestehen. Die Reichsverfassung von 1871 verzichtete dagegen ganz auf Grundrechte, aber die einzelstaatlichen Verfassungen galten daneben weiter, und die Wissenschaft war schon damals Ländersache. In die Weimarer Verfassung von 1919 war die Wissenschaftsfreiheit wieder aufgenommen, und ebenso ist sie im Grundgesetz im Artikel 5 Absatz 3 verankert.

Ehe ich auf die heutige Rechtslage zu sprechen komme, will ich aber einen kurzen Durchgang durch das Verständnis der Grundrechte in den früheren Verfassungen machen, um Ihnen den Möglichkeitsraum des Denkens über das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit zu zeigen. Nach der Reichsgründung, also in der Zeit, als das

Bürgertum seinen Frieden mit dem Obrigkeitsstaat gemacht hatte, schwand das Interesse an Grundrechten zusehends. Die Staatsrechtlehre, also die Wissenschaft des öffentlichen Rechts, machte ihnen dann auf der Theorieebene vollends den Garaus. Die Argumentation war folgende: Grundrechte können gesetzlich beschränkt werden. Also stehen sie offensichtlich nicht über, sondern unter dem Gesetz. Das klingt für uns heute fremd, war aber damals gängige Auffassung. Die einzige Wirkung, die den Grundrechten unter diesen Bedingungen verblieb, bestand darin, dass nicht ohne gesetzliche Grundlage in sie eingegriffen werden durfte. An die Gesetze, welche die Freiheit beschränkten, stellte die Verfassung aber keine Anforderungen. Da jedoch das Verbot, ohne gesetzliche Grundlage in Freiheit und Eigentum der Bürger einzugreifen, bereits als vom Rechtsstaatsprinzip umfasst galt, konnte man schließen, dass die Grundrechte auch fehlen könnten, ohne dass sich am Rechtsstatus des Einzelnen irgendetwas ändern würde.

Die Weimarer Nationalversammlung hatte sich von der Vorstellung „leerlaufender“ Grundrechte nicht davon abhalten lassen, einen beachtlichen Grundrechtskatalog in die Verfassung aufzunehmen. Doch verharrte die juristische Theorie zunächst auf dem Stand, der sich in den 1870er Jahren gebildet hatte. Das galt auch für die Deutung der Wissenschaftsfreiheit. Es war bereits fraglich, ob Professoren überhaupt Träger der Wissenschaftsfreiheit sind. Denn Grundrechte haben Private gegenüber dem Staat. Da sich aber das gesamte Universitätswesen in staatlicher Regie befand und die Professoren Beamte waren, konnte es fraglich erscheinen, ob die Wissenschaftsfreiheit für sie überhaupt galt. Das ist damals nicht ausdiskutiert worden, aber selbst wenn Professoren Träger des Grundrechts gewesen wären, hätte es jedenfalls nur in dem Rahmen gegolten, den die Gesetze ließen.

Im Verlauf der Weimarer Zeit änderte sich das. Es kam zu Debatten über die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit. Das Ergebnis wich von den Vorstellungen der 1848er ab. Während für diese der personale Schutz der Gelehrten im Vordergrund gestanden hatte, setzte sich nun ein stärker institutionelles Verständnis durch, wonach die Wissenschaftsfreiheit das Grundrecht der *deutschen* Universität war. Die Betonung lag auf der deutschen Universität. Die Wissenschaftsfreiheit garantierte ihren Bestand, so wie sie – in der Vorstellung, die man sich in dieser Zeit darüber machte – von Humboldt konzipiert worden war. Die wichtigste Konsequenz, die aus diesem Verständnis gezogen wurde, war die Garantie der akademischen Selbstverwaltung.

Unter dem Grundgesetz gehörte die Annahme, die Grundrechte liefen leer, wegen der ausdrücklichen Bestimmung in Art. 1 Abs. 3 der Vergangenheit an. Was das Verständnis der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Absatz 3 des Grundgesetzes anging, blieb es in den frühen Jahren aber bei der Weimarer Lehre. Eine Änderung trat mit der ersten Herausforderung für die Wissenschaftsfreiheit ein. Diese hat etwas mit 1968 und der Hochschulreform zu tun, zu der es damals kam. Sie vollzog den Schritt zur sogenannten „Gruppenuniversität“, und die Frage war, ob die entsprechenden Gesetze mit Artikel 5 Absatz 3 GG vereinbar waren oder nicht. Gegen eine ganze Anzahl von Hochschulgesetzen der Länder wurde damals Klage beim Bundesverfassungsgericht erhoben. Die Leitentscheidung ist jene zum niedersächsischen Hochschulgesetz von 1973. Ihr war eine umfangreiche und kontroverse Diskussion in der Literatur vorangegangen. Das Bundesverfassungsgericht verhielt sich diesen Auseinandersetzungen gegenüber distanziert, weil allzu häufig die Vorstellung, was Wissenschaftsfreiheit bedeute, von den politischen Wunschvorstellungen der Beteiligten geleitet gewesen sei. Stattdessen wollte es sich ganz auf das Grundgesetz selbst zurückziehen.

Das Urteil bildet eine Zäsur im Verständnis der Wissenschaftsfreiheit, und zwar in dreifacher Hinsicht. *Erstens* verwarf das Gericht die Annahme, dass Art. 5 Absatz 3 GG einen bestimmten Universitätstypus, also etwa den humboldtschen – was immer das heißen mag –, garantiere. Der Gesetzgeber sei vielmehr bei der organisatorischen und strukturellen Gestaltung der Universität frei, solange er die Bedingungen und Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit wahrt. Darüber hinaus gehende Vorgaben ließen sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Das ist negative Aussage des Urteils. *Zweitens* wurde das Grundrecht re-personalisiert, also wieder dem ursprünglichen Verständnis von 1848 angenähert. Es ist nicht allein die Institution Universität, der Freiheit zugesichert ist, sondern es sind auch diejenigen, welche die Wissenschaft betreiben, die Gelehrten. Das ist die positive Aussage. *Drittens* kommt etwas Neues: Es sind nicht nur die Gelehrten und ihre Einrichtungen, die geschützt werden. Schutzgut von Artikel 5 Absatz 3 GG ist auch der Sachbereich Wissenschaft, genauer die Funktion, welche die Wissenschaft in der Gesellschaft und für sie erfüllt, sowie die Eigenlogik, der sie dabei im Unterschied zu den Logiken anderer Systeme folgt. Das ist bis heute geltende Vorstellung.

Es ist nicht bei diesem Urteil von 1973 geblieben. Weitere Urteile sind ergangen, die zum Teil schon ein neues Stadium der staatlichen Regelung der Universitäten betreffen. Bei diesen Urteilen geht es meistens um die Stärkung der

Leitungsebene gegenüber den Wissenschaftlern, die Installierung externer Hochschulräte, Evaluationen, leistungsbezogene Ressourcenvergaben usw.

Generell würden wir heute Artikel 5 Absatz 3 GG im Unterschied zu den personalen Grundrechten als Funktionsgrundrecht bezeichnen. Diese Differenzierung verschiedener Grundrechtsarten ist eine Neuerung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der zufolge die Grundrechte nicht nur Personen und Institutionen, sondern auch gesellschaftliche Funktionen schützen. In anderen Ländern, die auch der westlichen Verfassungstradition verpflichtet sind, findet man die Vorstellung eines Funktionsgrundrechts nicht oder jedenfalls nicht so ausgeprägt, wie das hier der Fall ist. Worin besteht der Unterschied?

Bei personalen Grundrechten ist die Freiheit des Einzelnen Selbstzweck. Sie ist Bedingung der Persönlichkeitsentfaltung. Wie der Einzelne die grundrechtliche Freiheit nutzt, ist ihm überlassen. Er kann auch von ihrem Gebrauch absehen, also nicht an Versammlungen teilnehmen oder keinen Beruf wählen. Die personale Freiheit ist nicht inhaltlich bestimmt, sie kann nur von außen durch den Gesetzgeber beschränkt werden, damit Missbräuche der Freiheit zulasten Dritter verhindert oder Konflikte mit anderen Grundrechten oder den Grundrechten anderer vermieden werden. Funktionsgrundrechte sind hingegen Mittel zum Zweck. Das primäre Schutzobjekt ist das Wissenschaftssystem samt der Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit es seine Aufgabe erfüllen kann. Zu diesen Bedingungen gehört nach den Vorstellungen des Grundgesetzes Freiheit. Freiheit heißt beim Funktionsgrundrecht im Wesentlichen, dass dieser Sachbereich nach seiner Eigenlogik, nach seinem spezifischen Rationalitätskriterium agieren kann und dass ihm nicht die Rationalitätskriterien anderer Systeme übergestülpt werden dürfen, nicht die der Politik, der Wirtschaft, der Religion usw.

Das ist eine Seite des Grundrechtsschutzes nach heutigem Verständnis, die objektive oder institutionelle Seite des Grundrechtsschutzes. Aber da die Wissenschaft von Wissenschaftlern betrieben wird, also von Personen, sind diese ebenfalls geschützt. Die Wissenschaftler selbst sind nicht nur Agenten der objektiven Freiheit, die ein gerichtliches Verfahren zum Schutz der Freiheit in Gang setzen können, sondern sie sind selbst Träger des Grundrechts. Ein rein objektives Verständnis der Wissenschaftsfreiheit entspräche Luhmanns Auffassung, wonach Grundrechte nur die verschiedenen Sozialsysteme in ihrer Eigengesetzlichkeit vor Überfremdung durch andere Sozialsysteme zu sichern haben. Aus soziologischer Perspektive sind sie allein dazu da, die funktionale Differenzierung der Gesellschaft zu sichern und Entdifferenzierungstendenzen abzuwehren.

Rechtswissenschaft und Rechtsprechung haben sich dem aber nicht angeschlossen. Vielmehr verbinden sich die objektiv-institutionelle und die subjektiv-personale Seite, beide fallen unter den Schutz von Artikel 5 Absatz 3 GG. Aber im Unterschied zu den personalen Grundrechten ist bei den Funktionsgrundrechten die geschützte Funktion vorbestimmt, während die Art und Weise, wie die Funktion ausgeübt wird, Sache der Wissenschaftler ist. Das betrifft also beispielsweise die Gegenstandswahl, Methodenwahl usw.

Die Freiheit vermittelt in diesem Verständnis eine doppelte Schutzwirkung: einmal vor Eingriffen des Staates in diese Freiheit – die negative Seite – und zum anderen einen Anspruch auf Ermöglichung der wissenschaftlichen Tätigkeit für diejenigen, die im Wissenschaftssystem agieren – die positive Seite des Grundrechtsschutzes. Dementsprechend gerät der Staat in eine Doppelrolle. Auf der einen Seite ist er ein Gefährder dieser Freiheit. Er muss Eingriffe unterlassen. Auf der anderen Seite ist er ein Garant dieser Freiheit. Er muss die Bedingungen dahingehend ausgestalten, dass sie wahrgenommen werden können.

Das hat zur Folge, dass es bei einem Funktionsgrundrecht Situationen geben kann, in denen die personale Dimension mit der institutionellen Dimension des Grundrechts kollidiert. Aus dem objektiven Charakter der Grundrechte können dann Beschränkungen für das subjektive Recht folgen, etwa wenn Gelehrte sich nicht wissenschaftlich-funktionsgerecht verhalten, sich zum Beispiel bereit erklären, Forschungsergebnisse nur nach Zustimmung des Auftraggebers zu veröffentlichen. Ein nicht-funktionsgemäßes Verhalten könnte der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen Art. 5 Absatz 3 GG unterbinden.

Zum Schluss kehre ich zu den fünf Fragen zurück, die ich eingangs genannt habe, und gebe eine sehr knappe Antwort darauf, die sich natürlich noch wesentlich weiter verfeinern und präzisieren ließe.

- **Wer ist durch Artikel 5 Absatz 3 berechtigt?** Alle wissenschaftlich Tätigen, also nicht nur jene, die in staatlichen Forschungs- oder Lehrinstitutionen tätig sind, zudem die Institutionen der Wissenschaft, d. h. die Universitäten und ihre Untergliederungen, also etwa Fakultäten, sowie die außeruniversitären Forschungseinrichtungen.
- **Wer ist verpflichtet?** Der Staat, d. h. alle Funktionsträger, deren Handlungen dem Staat zugerechnet werden. Verpflichtet sind aber auch die staatlichen Universitäten, die ihren Professoren und Mitarbeitern gegenüber der Staat

sind, ebenso wie die Professoren, die ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern gegenüber der Staat sind. Wie der Staat in einer Doppelrolle ist, sind auch die Universitäten in einer Doppelrolle: einerseits als die Berechtigten gegenüber dem Staat, aber andererseits auch als die Verpflichteten gegenüber der Wissenschaftsfreiheit der in ihr Tätigen.

- **Wie verhält sich das für die Wissenschaftsorganisationen?** Diese Frage stand bisher nicht zur Entscheidung in Karlsruhe an. Eine Wissenschaftsorganisation, ungeachtet ihrer Rechtsform, die völlig vom Staat finanziert wird, ist für Grundrechtszwecke der Staat. Dabei kommt es nicht auf die privatrechtliche Form an. Dasselbe würde man für eine Organisation sagen, die privatrechtlich organisiert ist, aber überwiegend vom Staat finanziert wird. Die Max-Planck-Gesellschaft würden wir für Zwecke des Grundrechtsschutzes auch für verpflichtet halten.
- **Was ist der Inhalt der Freiheit?** Die Freiheit bezieht sich auf die Möglichkeit, sich wissenschaftsgerecht, das heißt funktionsgerecht, zu verhalten und jene Voraussetzungen struktureller, organisatorischer und finanzieller Art vorzufinden, die der Wissenschaftler braucht. Dabei kann jedoch nicht die subjektive Ansicht des Wissenschaftlers für das, was er braucht, ausschlaggebend sein. Vielmehr müssen die begrenzten Mittel nach objektivierbaren Kriterien zugeteilt werden. Gerade in diesem zweiten Bereich, in dem es um die Voraussetzungen wissenschaftlicher Tätigkeit geht, würde man dem Gesetzgeber einen verhältnismäßig großen Handlungsspielraum zubilligen.
- **Wie verhält es sich mit der Beschränkung?** Die Wissenschaftsfreiheit ist eines der wenigen Grundrechte, die keinen Gesetzesvorbehalt haben, also den Gesetzgeber nicht ermächtigen, diese Freiheit zu beschränken. Das kann aber nicht heißen, dass sie unbeschränkbar ist, denn jede Freiheit ist missbrauchbar und jede Freiheit kann mit anderen Freiheiten kollidieren. Aber die Konsequenz des Fehlens einer ausdrücklichen Ermächtigung ist, dass die Gründe für eine Ermächtigung nur aus der Verfassung selbst stammen können, überwiegend aus anderen Grundrechten oder aus demselben Grundrecht anderer Wissenschaftler.
- **Schließlich: Wie wird das Grundrecht durchgesetzt?** Zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte können Grundrechte mittels der Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingeklagt werden. Die Entscheidungen sind für alle Staatsorgane verbindlich.

Lothar Zechlin

WEM GEHÖRT DIE UNIVERSITÄT?

Die Trägerschaft der Wissenschaftsfreiheit zwischen Person und Organisation

Thesen für die IAG „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften:

- 1. Ihrem Wortlaut nach enthalten die Verfassungen Differenzierungen, die jedoch erst im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung bedeutsam werden.**

Die rechtliche Garantie der Wissenschaftsfreiheit ist knapp 200 Jahre alt. Ihre erste Kodifikation findet sich in dem Gründungsgesetz der Universität Zürich 1832 („An der Hochschule gilt akademische Lehr- und Lernfreiheit“). Seit 1949 bestimmt das Grundgesetz bis heute unverändert „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“ (Art. 5 Abs. 3 GG). Dem strikten Wortlaut nach lässt sich die Trägerschaft der Freiheit oder ihr Bezugspunkt in einem Mehrebenensystem somit wie in nebenstehender Tabelle zuordnen.

Diese Zuordnung erfolgt jedoch aus der heutigen Perspektive einer funktional differenzierten Gesellschaft. Zur Zeit der Entstehung der Verfassungen war ein einheitliches Verständnis dieser drei Ebenen vorherrschend. Zugespitzt wurden die Unterschiede erst durch die Rechtsprechung seit den 1970er Jahren, die angesichts veränderter Zeitumstände insbesondere für die Hochschule als Organisation veränderte Interpretationen entwickeln musste. Insgesamt lassen sich drei historische Stufen mit den Stichworten „Gelehrtenrepublik“, „Gruppenuniversität“ und „Managementuniversität“ unterscheiden.

- 2. Über fast 150 Jahre herrschte ein institutionelles Verständnis vor, das von einem personenorientierten Grundverständnis aus allen drei Ebenen synthetisierte („Gelehrtenrepublik“).**

Mehrebenen- system	Trägerschaft bzw. Bezugspunkt	Verfassungstexte (Beispiele, Hervorhebungen durch den Autor)
Mikro	<p>Person</p> <p>„Jedermann“, „Die wissenschaftlich Tätigen“</p>	<p>„An der Hochschule gilt akademische Lehr- und Lernfreiheit“ (Kantonsgesetz Zürich 1832)</p> <p>„Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei“ (Paulskirchenverfassung 1849, Staatsgrundgesetz Österreich 1867)</p> <p>„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“ (Grundgesetz 1949, Art. 5 Abs. 3)</p>
Meso	<p>Organisation</p> <p>Hochschulen und ihre Untergliederungen, Forschungseinrichtungen</p>	<p>„Die Hochschule ist frei in Forschung und Lehre“ (Art. 20 Verf. B-W 1953)</p> <p>„Die Universitäten [...] haben das Recht der Selbstverwaltung, an der die Studenten zu beteiligen sind“ (Art. 60 Verf. Hessen 1946)</p> <p>„Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind“ (Art. 19 III GG)</p>
Makro	<p>Funktionssystem</p> <p>Wissenschaft</p>	<p>„Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei“ (Paulskirchenverfassung 1849)</p> <p>„Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“ (Grundgesetz Art. 5 Abs. 3)</p>

In der ersten Phase stand eine personenbezogene „akademische Lehr- und Lernfreiheit“ im Vordergrund, die „jedermann“ zusteht, der oder die wissenschaftlich tätig ist. Sie richtete sich gegen Verfolgungen durch die absolutistische Obrigkeit (unter anderem als Reaktion auf die Karlsbader Beschlüsse 1819, Demagogenverfolgung, Göttinger Sieben 1837), aber auch in einer antiformalistischen Tendenz gegen „Lehr- und Studienpläne zur Erreichung eines gewissen Staatszweckes“ (Müller 2001: 362). Zugleich war sie in ein gemeinsames Verständnis von der Universität als freier „Institution“ eingebettet, deren Handlungskoordination weitgehend durch die professionelle Selbstorganisation ihrer WissenschaftlerInnen und deren Ausrichtung an dem gemeinsam geteilten Wert freier Wissenschaft erfolgte. Nach dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 hatten Universitäten „alle Rechte privilegierter Corporationen“ und regelten ihre innere Ordnung selbst, nämlich durch vom Staat genehmigte Satzungen (Kahl 2004: 11).

Rudolf Smend drückte das in der Diskussion zu Art. 142 Weimarer Reichsverfassung („Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei“) mit den folgenden Sätzen aus: „Das Grundrecht bedeutet vor allem die angemessene Rechtsstellung einer großen öffentlichen Institution“ (Smend 1928/1968: 109) und: „In diesem Sinne ist die Lehrfreiheit eine öffentliche Institution [...] eine Schranke für den Gesetzgeber, ein tief verpflichtendes Privileg unseres Standes, das Grundrecht der deutschen Universität“ (ebenda, 118). Carl Schmitt erblickte in der Bestimmung eine „institutionelle Garantie, [...] kein Grundrecht im echten Sinne“ (Schmitt 1928/1970: 173), mit der der Typus Universität in seiner überkommenen Gestalt (vor allem gegenüber dem in Weimar erstmalig *demokratischen* Gesetzgeber) bewahrt werden sollte (vgl. Kahl 2004: 48 ff.). Der Unterschied zwischen Person, Organisation und Funktionssystem war in diesem Verständnis einer „Gelehrtenrepublik“ nicht bedeutsam. Implizit wird die Universität als Einrichtung gedacht, die den in ihr versammelten WissenschaftlerInnen als den eigentlichen Trägern der Freiheitsrechte einen gemeinsamen Ausdruck verleiht.

- 3. Mit der „Gruppenuniversität“ entstand die Notwendigkeit einer klaren Differenzierung von Person und Organisation. Die Organisation erhielt jedoch nur ein geringes eigenständiges Gewicht als Trägerin der Wissenschaftsfreiheit. Sie wurde weiterhin personenbasiert gedacht, mit einer deutlichen Hervorhebung der Professoren als den „Inhabern der Schlüsselfunktion des wissenschaftlichen Lebens“.**

Im Verlauf der 1960er Jahre wurde die Notwendigkeit immer dringlicher, die Universität von einer wertorientierten, durch gemeinsame Überzeugungen zusammengehaltenen *Institution* zu einer zweckorientierten formalen *Organisation* weiterzuentwickeln. Zu heterogen waren die Studierenden und der Lehrkörper, zu unterschiedlich die Erwartungen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an die Nützlichkeit der „Produktivkraft Wissenschaft“ und zu vielfältig deshalb die innerhalb der Universität zu bewältigenden Koordinationsaufgaben geworden, als dass diese weiterhin in den vertrauten Governancemechanismen professioneller Selbstkoordination hätten wahrgenommen werden können. Gegen mancherlei Widerstand gegen einen solchen Traditionsbruch entstanden auf der Makroebene erstmalig parlamentarisch beschlossene Hochschulorganisationsgesetze (Hessen 1967 [dazu Staff 1967], HRG 1976), die auf der Mesoebene die Universität zu einer entscheidungsfähigen Organisation umgestalteten. In den Selbstverwaltungsgremien der neuen „Gruppenuniversität“, in denen neben den ProfessorInnen auch nichtprofessorale WissenschaftlerInnen, Studierende und VertreterInnen der Verwaltung Sitz und Stimme hatten, konnten kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden, an die die Universitätsmitglieder auch dann gebunden waren, wenn sie ihnen nicht persönlich zugestimmt oder sie sogar abgelehnt hatten. Erstmals betrat die formale Organisation als eigenständige Größe neben den personalen Trägern der Wissenschaftsfreiheit die Bühne.

Das ließ die Interpretation der Wissenschaftsfreiheit nicht unberührt. In dem grundlegenden Hochschulurteil zu der Gruppenuniversität entwickelte das Bundesverfassungsgericht 1973 (BVerfGE 35, 79 ff.) ein organisationales Grundrechtsverständnis, das allerdings personal basiert blieb. Danach trat neben den *subjektiven* Abwehrenspruch des individuellen Wissenschaftlers gegen Eingriffe in seine wissenschaftliche Betätigung eine überindividuelle *objektive* Werteordnung, die sich auf die Organisation und Entscheidungsstruktur der Hochschule auswirkt. Sie „gebietet [...] vor allem einen positiven Schutz der Funktionsbedingungen, unter denen freie Forschung und Lehre möglich sind“ (Gärditz Rn. 196). Organisation bedeutet Koordination, nicht nur zwischen den einzelnen Mitgliedern der Hochschule, sondern auch zwischen den unterschiedlichen Logiken des Wissenschafts- und des Erziehungssystems (E 35, 79, 112). Insofern ist die „verfassungsrechtliche Position von Hochschulen und Untergliederungen [...] nicht als bloße Bündelung der Individualpositionen zu begreifen“ (Britz Rn. 66; vgl. auch Rn. 92). Die Auswirkungen auf die Hochschule als eigenständige Trägerin des Grundrechts blieben gleichwohl überschaubar.

Dominant blieb ihre Rolle als Grundrechtsverpflichtete gegenüber den in ihr wissenschaftlich Tätigen (Gärditz Rn. 172 f.). Im Vordergrund stand die Perspektive von der „Hochschule als Gefahr für die Wissenschaftsfreiheit“ (so der schöne Titel des Aufsatzes von Sieweke 2011), nicht ihre Rolle als Trägerin des Grundrechts. Entgegen dem in Weimar vorherrschenden institutionellen Verständnis („Grundrecht der Universität“) kam es zu einer „Repersonalisierung“ (der Begriff geht auf Hans-Peter Ipsen zurück, vgl. Dähne 2007: 114 ff.). Bei der Bestimmung der relevanten Personengruppe trat zudem ein stark auf die ProfessorInnen ausgerichtetes Grundrechtsverständnis hervor. Bei „Angelegenheiten, die als ‚wissenschaftsrelevant‘ angesehen werden müssen, d. h. die Forschung und Lehre unmittelbar berühren“, müsse den Hochschullehrern als den „Inhaber(n) der Schlüsselfunktionen des wissenschaftlichen Lebens“ (E 35, 79, 127) ein „maßgebender“ oder darüberhinausgehend „ausschlaggebender“ Einfluss in den Gremien zukommen (E 35, 79, Leitsatz 8). Auch wenn das in manchen Fällen *politisch* sinnvoll erscheinen mag, ging es hier um etwas anderes, nämlich um eine strikte *verfassungsrechtliche* Pflicht des Gesetzgebers. Von dem „Jedermannsrecht“ war bei der Organisationsgestaltung jedenfalls nicht allzu viel übriggeblieben.

Das Bundesverfassungsgericht hat sehr deutlich das grundlegende Spannungsverhältnis benannt: „Organisationsnormen müssen den Hochschulangehörigen, insbesondere den Hochschullehrern, einen möglichst breiten Raum für freie wissenschaftliche Betätigung sichern; andererseits müssen sie die Funktionsfähigkeit der wissenschaftlichen Hochschule und ihrer Organe gewährleisten“ (E 35, 79, Leitsatz 7). Es hat die Funktionsfähigkeit der Organisation aber – anders als in dem zur Prüfung anstehenden niedersächsischen Hochschulgesetz – weitgehend in die Hände ihrer ProfessorInnen gelegt, obwohl das Organisieren oder Managen etwas anderes als Wissenschaft ist. Ob dieser Optimismus angesichts der weiter zunehmenden Anforderungen an Hochschulen berechtigt ist, wurde schon damals bezweifelt. In ihrem Minderheitenvotum zu der Entscheidung sahen die RichterInnen Rupp-von Brünneck und Simon jedenfalls voraus, dass „eine derart weitgehende Einengung seiner Gestaltungsfreiheit den Gesetzgeber zu Auswegen in Richtung auf ein Wissenschaftsmanagement veranlassen und damit den Anfang vom Ende der Hochschulautonomie einleiten“ könnte (E 35, 79, 170).

- 4. In der „Managementuniversität“ wird das Zusammenspiel von Leitungs- und Kollegialorganen und damit die Organisation gestärkt; zugleich wird aber auch der Einfluss der Hochschullehrer weiter erhöht. Unter diesen Bedingungen hängt die Akteurseigenschaft der Hochschule stark von der Führungskompetenz ihrer Leitung ab.**

Diese „Managerialisierung“ erfolgte in der dritten Phase, in der Hochschulen unter Wettbewerbsdruck gesetzt und zugleich umfangreiche Entscheidungsbefugnisse von der Makroebene des Staates auf die Mesoebene der Hochschule und dort in den Zuständigkeitsbereich der Leitungsorgane verlagert wurden. Das erhöhte zwar die Handlungsfähigkeit der Hochschule, verschob aber innerhalb der Organisation die Gewichte zuungunsten der Kollegialorgane und der in ihnen vertretenen HochschullehrerInnen. Ab 2004 kam es deshalb erneut zu einer Reihe verfassungsgerichtlicher Verfahren zu den Spielräumen des Gesetzgebers bei der Gestaltung der Hochschulorganisation. Das Bundesverfassungsgericht erklärte zunächst in seiner „Brandenburg-Entscheidung“ vom 26. November 2004 (juris), der Gesetzgeber dürfe nicht nur neue Modelle und Steuerungstechniken entwickeln und erproben, er sei „sogar verpflichtet, bisherige Organisationsformen kritisch zu beobachten und zeitgemäß zu reformieren“ (Rn. 159). Es spitzte seine Position sogar noch mit der Bemerkung zu, er sei wegen der „Gefahr der Verfestigung von status quo-Interessen bei reiner Selbstverwaltung“ für diese Aufgabe „besser geeignet als die an speziellen Interessen orientierten Träger der Wissenschaftsfreiheit“ (Rn. 159). Eine Grenze werde erst überschritten, wenn die „freie wissenschaftliche Betätigung“ (Rn. 158) durch das hochschulorganisatorische Gesamtgefüge strukturell gefährdet werde.

Dieses Gesamtgefüge konkretisierte das Gericht in zwei weiteren Entscheidungen. 2010 etablierte es in der Entscheidung zum Hamburger Hochschulgesetz (Beschluss vom 20. Juli 2010 – 1 BvR 748/06 – juris) ein organisationsinternes System von Checks and Balances zwischen Leitungs- und Selbstverwaltungsorganen. „Je stärker der Gesetzgeber das Leitungsorgan mit Kompetenzen ausstattet, desto stärker muss er im Gegenzug die direkten oder indirekten Mitwirkungs-, Einfluss-, Informations- und Kontrollrechte der Kollegialorgane ausgestalten“ (Rn. 94). Und vier Jahre später erweiterte es in der Entscheidung zu der Medizinischen Hochschule Hannover (Beschluss vom 24. Juni 2014 – 1 BvR 3217/07 – juris) diesen Gedanken zu einem Kompensationsmodell von sachlicher und persönlicher Legitimation bei Wahl und Abwahl der Hochschulleitung. Je mehr nämlich, nicht zuletzt infolge der Verbindung mit dem Klinikum, bestimmte Agenden

in der alleinigen Entscheidungskompetenz der Leitung verblieben, desto stärker müsse „im Gegenzug die Mitwirkung des Selbstverwaltungsorgans an der Bestellung und Abberufung dieses Leitungsorgan ausgestaltet sein“ (Leitsatz 2). Das begrenzt u. a. den Einfluss von Hochschulräten.

Bei diesen Entscheidungen ging es immerhin um die Machtverteilung zwischen Leitungs- und Selbstverwaltungsorganen, also die *Organisation*, deren Rolle als eigenständige Trägerin der Wissenschaftsfreiheit auf dieser Grundlage eigentlich hätte gestärkt werden können. Mittlerweile ist aber durch ein Urteil des baden-württembergischen VerfGH (14. 11. 2016, 1 VB 16/15 – juris) wieder die personale *Rolle* der HochschullehrerInnen in den Vordergrund gerückt worden. Danach muss bei der Wahl der Hochschulleitung – anders als vom Bundesverfassungsgericht noch 1973 entschieden (E 35, 79, 140) – in dem Wahlorgan eine „Stimmenmehrheit der gewählten Vertreter der Hochschullehrer“ (Leitsatz 4) gewährleistet sein. Und eine Abwahl müsse die Hochschullehrergruppe durchsetzen können, „ohne auf eine Einigung mit den Vertretern anderer Gruppen oder die Zustimmung eines weiteren Organs oder des Staates angewiesen zu sein“ (Leitsatz 5). Dass Art. 20 der Landesverfassung auf „die Hochschule“ und nicht „die Hochschullehrer“ abstellt, spielt keine Rolle (kritisch Zechlin 2017; in methodischer Hinsicht kritisch auch Gärditz Rn. 39). Das Landeshochschulgesetz (§ 18 a) hat daraus mittlerweile die Konsequenz gezogen, die Abberufung der Hochschulleitung nicht nur in den hierfür vorgesehenen Entscheidungsorganen, sondern auch durch eine Urabstimmung sämtlicher ProfessorInnen der Universität zu ermöglichen. Nach einem „Abwahlbegehren“ von mindestens 25 % aller wahlberechtigten ProfessorInnen können diese anschließend „in freier, gleicher und geheimer Abstimmung“ mit absoluter Mehrheit in der Universität und in mindestens der Hälfte der Fakultäten die Abwahl vornehmen. Eine Art „Plebiszit“ also, allerdings mit der Besonderheit, dass als „Volk“ nur ProfessorInnen gelten. Die Universitäten und ihr gesellschaftliches Umfeld mögen sich wandeln, die internen Machtverhältnisse bleiben unberührt. Es geht um die Frage „Wem gehört die Hochschule?“.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht diese Radikalisierung nicht mitgemacht hat (dazu Penßel 2020 m.w.N.), wird ersichtlich die „institutional autonomy“ der Organisation als Trägerin der Wissenschaftsfreiheit durch das personale Freiheitsverständnis überlagert. Wie stark unter diesen rechtlichen Bedingungen die Akteurseigenschaft der Hochschule ist, hängt in erheblichem Maße von den Managementkompetenzen ihrer Leitung ab. Sie muss in der Lage sein, in den

Checks and Balances der Leitungs- und Selbstverwaltungsorgane eine gemeinsam getragene Entwicklung voranzutreiben, die unbeschadet der rechtlich hervorgehobenen Stellung der HochschullehrerInnen das (überwiegend latente) Wissen aller Hochschulangehöriger, auch des akademischen Mittelbaus, des Personals in den Dienstleistungseinrichtungen und der Studierenden, einbindet (Zechlin 2019; ders. 2017). Die damit betonte Bedeutung des *Handelns* für die Sicherung der Funktionsfähigkeit (und damit auch der Freiheit) der Organisation relativiert das alleinige Abstellen auf die rechtliche *Struktur*. Das Minderheitenvotum aus dem Jahr 1974 hat eine offenbar realistische Vorhersage getroffen.

5. Alternativen

Trotz einzelner Ansätze in Richtung „Organisationsgrundrecht“ ist die Rechtsprechung weitgehend durch die Dominanz der Mikroperspektive gekennzeichnet. Die Hochschule kommt weniger in ihrer Rolle als Grundrechtsberechtigte, sondern vorwiegend als Grundrechtsverpflichtete in den Blick. Alternativen konzentrieren sich deshalb auf die Makro- und Mesoebene:

- a) Helmut Ridder hat 1975 die Wissenschaftsfreiheit als „ein ‚inpersonales‘ Grundrecht“ bezeichnet. Ähnlich wie für die Presse („Pressefreiheit“, nicht „Verlegerfreiheit“) spreche das Grundgesetz „von der Freiheit der Wissenschaft, nicht von der Freiheit der Wissenschaftler“ (Ridder 1975: 134). In ähnlicher Weise spricht Dieter Grimm in Abgrenzung von den „personalen Grundrechten“ von der Wissenschaftsfreiheit als „Funktionsgrundrecht“, das diese auch vor Gefahren schützt, „die von ihren eigenen Trägern ausgehen“ (Grimm 2007: 26 f.). Gewährleistet wird, dass der gesellschaftliche Funktionsbereich Wissenschaft „nach seiner Eigenlogik, nach seinem spezifischen Rationalitätskriterium agieren kann und dass ihm nicht die Rationalitätskriterien anderer Systeme übergestülpt werden“ (Grimm in diesem Band, S. 21).

Nun kann das Wissenschaftssystem nicht selbst als „Träger“ auftreten. Es ist vielmehr als „Freiheit eines Handlung- und Kommunikationszusammenhangs zu entfalten. Dieser Zusammenhang ist immer wieder von organisationalen Elementen durchzogen, die ihn mitkonstituieren, jedenfalls aber abstützen. Das Spektrum [...] reicht von den einfachen Formen der Gesprächskreise, Konferenzen und Forschergruppen über Institute und Fakultäten zu

Hochschulen und Großforschungseinrichtungen; und es umgreift auch die Organisation einer hochstufigen Darstellung der Interessen des Wissenschaftssystems, wie sie uns im Wissenschaftsrat entgegentritt“ (Schmidt-Assmann 1993: 698 unter Verweis auf Trute 1994). Ein solcher „Wirkungsbereich“, mit dem Organisationen zu der Eigengesetzlichkeit eines Funktionssystems beitragen, ist für die Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und sogar die in demselben Satz wie die Wissenschaftsfreiheit geregelte Kunstfreiheit anerkannt, für die Wissenschaftsfreiheit wird er aber abgelehnt (Gärditz Rn. 137).

Damit Hochschulen in dieser Weise agieren können, muss ihre institutionelle Autonomie durch ein wissenschaftsadäquates Management ausgefüllt und aus der allzu starken rechtlichen Bindung an das Personensystem gelöst werden. Ob sie ihre Rolle als Träger der Wissenschaftsfreiheit kraftvoll zur Geltung bringen können, hängt mithin nicht primär, worauf sich die Rechtsprechung konzentriert, von ihrer internen *Struktur*, sondern ebenso von dem *Handeln*, nämlich dem „Organisieren“ oder „Managen“ ab. Die verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte für die Ermöglichung eines solchen Handelns finden sich in Art. 19 Abs. 3 GG und Bestimmungen wie dem eingangs zitierte Art. 20 der baden-württembergischen Verfassung („Die Hochschule ist frei“). Ähnlich wie Art. 60. Hess. Verf. und Art. 16, 18 Verf. NRW befindet er sich in einem mit „Erziehung und Unterricht“ überschriebenen Abschnitt, d.h. einen durch Akteure ausfüllungsbedürftigen Funktionsbereich.

- b) Wie kann nun aber festgestellt werden, ob die Freiheit eines Funktionssystems gewahrt wird oder nicht? Die Antwort findet sich in den erwähnten Beobachtungs- und Korrekturpflichten des Gesetzgebers, die Ausdruck seiner objektivrechtlichen Schutzpflicht für die Wissenschaftsfreiheit sind. Es gilt, die *empirischen* Auswirkungen der Entwicklung auf die Wissenschaftsfreiheit kontinuierlich auszuwerten und daraus Konsequenzen für die Gesetzgebung zu ziehen und zu verantworten. Als Vorbild könnte die schweizerische Bundesverfassung dienen, die weit über die Hochschulgesetzgebung hinaus in Art. 170 bestimmt: „Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden“.

Dabei wären auch die Erfahrungen anderer europäischer Länder einzu beziehen. Die Wissenschaftsfreiheit ist schließlich keine rein deutsche

Erfindung, sondern gilt als Teil der Aufklärung auch andernorts, zum Beispiel in Österreich und der Schweiz. Dort gelten aber zum Teil ganz andere Regeln. In Österreich hat es der Verfassungsgerichtshof beispielsweise schon im Jahr 1977 explizit abgelehnt, aus Art. 17 des Staatsgrundgesetzes („Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei“) professorale Mehrheiten für die Hochschulen „abzuleiten“. In deutlicher Anspielung auf das vier Jahre zuvor ergangene Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts lehnt das Gericht „die Vorstellung“ ab, diese Vorschrift verpflichte den Staat dazu, „den Hochschullehrern zur Sicherung dieses Grundrechts eine maßgebende Mitwirkung an der unmittelbaren Wissenschaftsverwaltung einzuräumen“ (EuGRZ 1978, S. 7 ff.). In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 2004 hat es die Wahl und Abwahl der Rektoratsmitglieder durch den Universitätsrat gebilligt. Ähnliches gilt für die Schweiz. In beiden Ländern ist die eigenständige Rolle der Organisation stärker ausgeprägt als in Deutschland, ohne dass man darin eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit erblickt. So eindeutig, wie die juristische Dogmatik erscheint, ist sie dann offenbar doch nicht. Beschränkt sie sich auf das „Denken aus dem Maschinenraum der Dogmatik“ (Volkman 2020: 971), greift sie zu kurz.

LITERATUR

- Augsberg, Ino (2012): Subjektive und objektive Dimensionen der Wissenschaftsfreiheit. In: Voigt, Friedemann (Hrsg.), Freiheit der Wissenschaft. Beiträge zu ihrer Bedeutung, Normativität und Funktion, Berlin, S. 65–90.
- Britz, Gabriele (2013): Kommentierung des Art. 5 Abs. 3 GG (Wissenschaft). In: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 3. Aufl., Tübingen.
- Dähne, Harald (2007): Forschung zwischen Wissenschaftsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit, Berlin.
- Gärditz, Klaus (2020): Kommentierung des Art. 5 Abs. 3. In: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar (20. EL), München.
- Grimm, Dieter (2007): Wissenschaftsfreiheit vor neuen Grenzen? Göttinger Universitätsrede 2006, Göttingen.
- Groß, Thomas (2002): Wissenschaftsadäquates Wissenschaftsrecht. In: Wissenschaftsrecht 35, S. 307–326.
- Kahl, Wolfgang (2004): Hochschule und Staat, Tübingen.
- Müller, Rainer A. (2001): Vom Ideal zum Verfassungsprinzip. Die Diskussion um die Wissenschaftsfreiheit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In: Schwinges,

- Rainer Christoph (Hrsg.), Humboldt International. Der Export des deutschen Universitätsmodells im 19. und 20. Jahrhundert, Basel, S. 349–366.
- Penßel, Renate (2020): Zu den Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit an die Rechtsstellung des kollegialen Selbstverwaltungsorgans. In: *Ordnung der Wissenschaft* 4, S. 253–260.
- Ridder, Helmut (1975): *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung*, Opladen.
- Schmitt, Carl (1928/1970): *Verfassungslehre*, 5. Aufl., Berlin.
- Schmidt-Assmann, Eberhard (1993): Die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG als Organisationsgrundrecht. In: Becker, Bernd, Bull, Hans Peter, Seewald, Otfried (Hrsg.), *Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag*, Köln/Berlin/Bonn, S. 697–714.
- Sمند, Rudolf (1928/1968): Das Recht der freien Meinungsäußerung. In: Ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2. erw. Aufl., Berlin, S. 89–118.
- Sieweke, Simon (2011): Die Hochschule als Gefahr für die Wissenschaftsfreiheit. In: *DÖV* 2011, S. 472–480.
- Staff, Ilse (1967): *Das hessische Hochschulgesetz. Kommentar*, Neuwied.
- Trute, Hans-Heinrich (1994): *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. Das Wissenschaftsrecht als Recht kooperativer Verwaltungsvorgänge*, Tübingen.
- Volkman, Uwe (2020): Die Dogmatisierung des Verfassungsrechts. Überlegungen zur veränderten Kultur juristischer Argumentation. In: *Juristenzeitung* 20, S. 965–975.
- Zechlin, Lothar (2019): Gefährdet die Professorenmehrheit die Strategiefähigkeit der Hochschulen? In: Fröhlich, Manuel, Lembcke, Oliver W., Weber, Florian (Hrsg.), *Universitas. Ideen, Individuen und Institutionen in Politik und Wissenschaft*. Festschrift für Klaus Dicke, Baden-Baden, S. 633–644.
- Zechlin, Lothar (2017): Governance als Führungshandeln. In: Luzia Truniger (Hrsg.), *Führen in Hochschulen. Anregungen und Reflexionen aus Wissenschaft und Praxis*, Wiesbaden, S. 33–49.

FUNKTIONSGRENZEN DER WISSENSCHAFTSFREIHEIT

Ich beginne mit zwei Bedingungen dessen, was wir heute – jedenfalls in Deutschland – als Wissenschaftsfreiheit konkret formulieren, und werde dann etwas zur konkreten Berechtigung durch das Recht sagen: Wer ist davon berechtigt und wo gibt es Probleme? Dann werde ich etwas dazu sagen, was genau die Wissenschaftsfreiheit eigentlich schützt, und schließlich werde ich Probleme benennen.

In der Tat, und das ist schon der erste Punkt, sind wir heute – jedenfalls in der Bundesrepublik – so weit zu sagen, dass die Wissenschaftsfreiheit nicht nur, aber doch maßgeblich ein *staatliches Wissenschaftssystem* schützt. Alle interessanten Rechtsfragen und alle großen Fälle beziehen sich auf das staatliche Wissenschaftssystem. Das ist bemerkenswert, weil das Grundrecht hier nicht private Freiheit vor öffentlichem Handeln schützt, sondern eine Binnendifferenzierung der Staatsorganisation ermöglicht, in der wir drei Akteure haben: einen politischen Akteur, der staatlich reguliert, einen wissenschaftlichen Akteur, der auch staatlich ist, und eine staatliche Gerichtsbarkeit. Dieses Dreieck ist mit einem Letztentscheidungsrichter eines Gerichts in einem wechselseitigen Dialog organisiert.

Das ist eine für Grundrechte ungewöhnliche Konstellation. Sie führt zu einer speziellen Entwicklung des Grundrechts, die mit einer naturalistischen Vorstellung von Freiheit nicht mehr allzu viel zu tun hat. In diesem Zusammenhang muss man auch sehen, dass das Bundesverfassungsgericht (darin der verfassunggebenden Versammlung der Paulskirchenversammlung durchaus ähnlich) ein Professorengericht ist. Man muss kein Rechtssoziologe sein, um zu erkennen, dass die Priorisierung der Wissenschaftsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit den 1970er Jahren sehr stark eine Professorenperspektive einnimmt. Das beginnt mit dem niedersächsischen Vorschaltgesetz und endet mit der relativ deutlichen und zu Rechtsvergleichen einmaligen Hervorhebung des Beamtenstatus und seiner Bedeutung für den Hochschullehrer in der jüngeren Rechtsprechung. Die erste Bedingung des Schutzes der Wissenschaftsfreiheit ist die Verstaatlichung des Wissenschaftssystems.

Die zweite Bedingung ist die Organisiertheit des Wissenschaftssystems, also die Tatsache, dass fast alles, was wir heute als Wissenschaft betreiben, kein individuelles Handeln ist, sondern etwas, das durch Organisation konstituiert wird und das wir auch deswegen nicht mit dem Idealismus des freien Individuums, das sich seinen eigenen Raum sucht und auf seiner geistigen Scholle ackert, identifizieren können. Das ist wichtig, weil sich dadurch Ungewissheiten hinsichtlich der Zurechnung dieser Freiheit stellen, zu denen ich in einem Moment kommen werde.

Vorstellungen wissenschaftlicher Praxis, die als Ausgangspunkt Individuen in einem Entdeckungsverfahren die Sache der Wissenschaft voranbringen sehen, entsprechen nicht ganz der organisierten Staatswirtschaft, die unser Wissenschaftssystem darstellt. Man müsste noch einmal fragen, was das für den Freiheitsbegriff bedeutet.

Dazu komme ich sofort im dritten Punkt, nämlich zu der Frage, wer eigentlich von dieser Freiheit geschützt ist. Wo ist der geschützte Ort der Wissenschaft in einer Wissenschaftsorganisation? Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. Man kann sie formell beantworten, indem man sagt, dass wir Organisationen haben, denen vom Gesetzgeber oder von sich selbst Zwecke zugewiesen werden, bei denen wir die Wissenschaft verorten. Oder man kann sie materiell beantworten, indem man genauer hinschaut: Wo wird geforscht, wo wird die Leistung erbracht? Es ist interessant, dass die Rechtsprechung zwischen beiden Betrachtungen immer ein bisschen hin und her laviert hat. Das ist kein Vorwurf, sondern typisch für Rechtsprechung, die konkrete Fälle entscheiden muss. Sie hat das Problem durchaus mit bemerkenswerten Antworten gelöst. Es gibt eine Menge Rechtsprechung, zum Beispiel auch aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu der Frage: Wann genügt eigentlich ein Verfahren, eine Habilitation zum Beispiel, nach Standards der Wissenschaftsfreiheit? Wie kann sich die Fakultät gegen den Kandidaten, der vielleicht durchgefallen ist, darauf berufen? Und dann wird relativ genau reingeschaut und gesagt: „Der hat in Architekturgeschichte habilitiert. Dort sitzen aber eigentlich nur drei Sportwissenschaftler und zwei Mathematiker und da gibt es ein Problem.“ Das ist erst einmal sehr plausibel. Es ist andererseits auch ein relativ intensiver Blick darauf, was die Organisation eigentlich leisten muss und was nicht, der nicht zuletzt auch dazu führt, dass im Zweifelsfall die Beantwortung der Frage „Wo ist der Ort der Wissenschaft in der Wissenschaftsorganisation?“ beim Hochschullehrer endet. Wir haben es traditionell mit einer Rechtsprechung zu tun, die etwas wie eine funktionale

Meritokratie entwickelt hat, die sehr stark auf den Statusgruppen aufruhrt. So ist es jedenfalls in den 1970er Jahren entwickelt worden und so ganz sind wir davon auch noch nicht runtergekommen.

Das heißt anders formuliert, wenn wir auf der Suche nach denen, die wirklich Wissenschaft betreiben und dann davon geschützt sind, den Ort der Wissenschaft in der Wissenschaftsorganisation materiell definieren, dann finden wir immer Fallkonstellationen, in denen der politische Gesetzgeber Organisationsentscheidungen trifft. Diese Organisationsentscheidungen werden dann von der Gerichtsbarkeit daraufhin überprüft, ob sie zu viel technokratischen Zugriff auf die wissenschaftliche Struktur erlauben. Das hat handfeste Konsequenzen, etwa für Grenzen der Akkreditierungsverfahren mit Blick auf wissenschaftliche Kompetenzen oder für die Ausgestaltung von Hochschulräten mit Blick auf wissenschaftsfremde Mitglieder. Das kann man in gewisser Weise als einen Funktionsschutz der Eigenrationalität – das Wort Eigenrationalität wird ganz ausdrücklich in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016 benutzt – des Wissenschaftssystems deuten. Es führt auf der anderen Seite dazu, dass wir diesen Funktionsschutz am Ende dann doch wieder methodenindividualistisch und auch in einer Art und Weise definieren, die mit den tradierten Hierarchien des Wissenschaftssystems relativ affirmativ umgeht.

Die Frage ist dann – und das ist der nächste Punkt – was wird eigentlich genau durch das Grundrecht geschützt? Zunächst wird man sagen, dass in der Tat sehr stark vor dem formalisierten Zugriff von politischen Akteuren mit Blick auf wissenschaftliche Inhalte geschützt wird.

Die Form der Weisung, die Vorstellung einer Ministerin, die Vorgaben macht, was erforscht werden muss, ist grundrechtlich ausgeschlossen. Das sollte man nicht unterschätzen, weil es in keiner Weise eine Selbstverständlichkeit ist, wenn wir das mit anderen westlichen Wissenschaftssystemen vergleichen. Es ist nicht ganz klar, was in Frankreich passiert, wenn das ein Wissenschaftsminister macht. Es ist auch nicht ganz klar, was in Spanien oder in Großbritannien passiert. Teilweise werden die Dinge über die Rechtsform der Universitäten anders abgefedert, aber teilweise wird es wahrscheinlich auch so sein, dass man solche Weisungen durch Dienst nach Vorschrift intern streicht und ausbremsen kann, aber dass sie nicht prima facie rechtswidrig und verfassungswidrig sind. Diese Vorstellung der formalen Vorgabe von Inhalten von Forschung, die politisch entschieden werden können, wird also sehr weitgehend durch die Wissenschaftsfreiheit

ausgeschlossen und das ist eine Errungenschaft. Man würde sogar im Gegenteil sagen, dass die Tatsache, dass wir uns das ohnehin nicht mehr vorstellen können, dass per Ukas Forschung dekretiert wird, vielleicht gerade das Ergebnis einer gewissen Habitualisierung der Wissenschaftsfreiheit darstellt.

Damit ist allerdings auch weniger gegeben, als man braucht, um auf dem Niveau, auf dem wir alle operieren, alltäglich Wissenschaft zu betreiben. Das ist dann die zweite Kategorie. Denn einen Anspruch auf die Einbringung von Ressourcen wird die Wissenschaftsfreiheit in diesem Sinne kaum garantieren. Dieter Grimm hat es so formuliert, dass die Wissenschaftsfreiheit und die materielle Ressourcenvoraussetzung für ihre Wahrnehmung geschützt werden, aber er hat gleich hinzugefügt, dass wir da eine relativ große Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers unterstellen müssen. Das dürfte dazu führen, dass das, was man braucht, um zu forschen und zu lehren, in einem gehaltvollen Sinne von der Wissenschaftsfreiheit nicht geschützt ist. Was geschützt wird – und auch da sehen wir wieder einen gewissen inhärenten Konservatismus, den solche Grundrechte entfalten – ist eine Form von Rückwirkungsverbot. Was man hat, kann einem unter bestimmten Bedingungen schwerer weggenommen werden. Das ist nicht zu verachten, aber es kann für einen Wandel des Wissenschaftssystems auch als Bremse fungieren. Was auch geschützt wird, ist die Frage, in welchen Verteilungsverfahren solche Ressourcenentscheidungen wahrgenommen werden.

Hier möchte ich einen Moment verbleiben, weil wir noch nicht genau ausgelotet haben, wie weit die Wissenschaftsfreiheit hier reicht. Wir können einerseits sagen, wenn wir uns eine Struktur wie etwa die DFG anschauen, dass wir hier ein wissenschaftsimmanentes rationalisiertes Verfahren haben, in dem das Fachkollegien-System entscheidet, welche wissenschaftlichen Ressourcen an andere Wissenschaftler vergeben werden. Man würde wahrscheinlich auch argumentieren können, dass ein roher Eingriff des politischen Systems in diese Struktur an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen würde. Bei einem Ministervorbehalt für den Sonderforschungsbereich gäbe es wahrscheinlich ein verfassungsrechtliches Problem. Auf der anderen Seite ist nicht ganz klar, ob dasselbe für die Abschaffung der DFG gelten würde oder für die massive Kürzung von Mitteln im Bundeshaushalt für Wissenschaft als solche. Wahrscheinlich nicht. Das bedeutet, dass wir eine Wissenschaftsfreiheit haben, die sehr stark immanent funktioniert und in dieser politischen Immanenz Mikro-Entscheidungen schützt. Aber wir haben keine Wissenschaftsfreiheit, die die Makro-Entscheidung, die

überhaupt erst die Voraussetzung dafür ist, dass wir so etwas wie die DFG haben, schützt. Das ist ein wichtiger Punkt: Wenn wir einen allgemeinpolitischen Kontext haben, in dem Strukturen aufgebaut werden, die an eine Eigenrationalität von Wissenschaft anschließen, dann sind diese in der Tat sehr weitgehend von Wissenschaftsfreiheit geschützt. Aber wenn wir diese Budgetmehrheiten, diese wohlwollenden Haushaltsausschüsse, diese wissenschaftsfreundliche Bundeskanzlerin und was auch immer nicht mehr haben, dann wird die Reichweite der Wissenschaftsfreiheit ungewiss. Dann wird nicht mehr auf der Mikroebene ein bisschen „rumgefummelt“, sondern dann wird einfach die Makroebene weggenommen.

Auch innerhalb der Mikroebene ist die Reichweite von politischen Interventionsmöglichkeiten nicht völlig ausgetestet. Wir denken an solche Dinge wie die Exzellenzinitiative oder Mittelvergaben, die vielleicht in einem politischen Kontext passieren, Ressortforschung, Batterieforschung, die vielleicht von wirtschaftlichem Interesse sind. Es gibt eine Menge Spielräume, in denen wir politische Interventionen wahrnehmen können, und wir haben nicht das Fallmaterial und auch nicht das Argumentationsmaterial so ausdifferenziert, dass wir sagen können: „Wenn jetzt gesagt wird, die orangenen Cluster-Anträge werden doch noch mitfinanziert – ich erinnere an ein Ereignis aus jüngerer Vergangenheit – dann ist das ein Eingriff der Politik, der verfassungswidrig ist.“ Jeder von uns kann ein kleines Gutachten schreiben und sagen, dass das ein eindeutiger Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit war und wir damit ein Problem haben. Praktisch aber muss erst einmal jemand kommen, der a) dagegen klagt und b) auch ein Recht formulieren kann, das ihm nicht nur selbst einen Anspruch darauf gibt, fair behandelt zu werden, sondern auch einen Anspruch darauf gibt, dass andere etwas nicht bekommen, was sie bekommen haben. Die ganze Logik der Mittelverteilung ist eine, die nicht wie eine Logik in Eingriffe von Freiheiten funktioniert, sondern wie eine der Verteilung von Ressourcen. Solche Logiken sind viel schwerer einer gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, sowohl aus ganz harten politischen Gründen – man traut sich nicht – als auch aus Gründen der Normlogik, weil es immer einfacher ist zu sagen, dass mich die Wissenschaftsfreiheit vor einem Eingriff schützt, als zu sagen, dass die Wissenschaftsfreiheit mir einen Anspruch auf Ressourcen gibt.

Auch mit Blick auf *Karrieren* sieht man, dass der Zugriff des Politischen, also der Einfluss auf das, was man als Karrierefreiheit betrachten würde, relativ stark ist. Hier ist auch wieder eine Logik am Werk – die mir in diesem Fall auch sehr

spezifisch für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sein scheint–, in der Wissenschaftsfreiheit sehr stark mit Beamtenrecht identifiziert wird. Die Verbeamtung und alles, was an ihr hängt, wird relativ hoch aufgehängt. Das führt dazu, dass wir faktisch für Leute, die diesen Status haben, einen hohen Schutz genießen, freilich einen Schutz, dessen Qualität aus der Logik des Beamtenverhältnisses, nicht aus der der Wissenschaft kommt. Dies führt dazu, dass die, die den Status nicht haben, sehen müssen, wo sie bleiben.

Das Gestaltungspotenzial des Gesetzgebers ist auf der anderen Seite durch die sehr dezentrale, föderal gebrochene, durch starke Universitäten institutionell abgesicherte Organisiertheit unseres Wissenschaftssystems auch wieder begrenzt. Das erkennt man an dem nur teilweise gelungenen Versuch des Bundesgesetzgebers, die Habilitation abzuschaffen. Hier ist der Einfluss, den der Gesetzgeber und die Politik auf die Karrieren genommen haben, beträchtlich, aber auch begrenzt. Diese Begrenztheit ist weniger eine, die sich mit dem Grundrecht verbinden lässt als mit der sehr unüberschaubaren, sehr dezentralisierten und in gewisser Weise korporatistischen Organisiertheit unseres Wissenschaftssystems, in dem die Universität, die Fakultät und so weiter immer noch eine Zwischen- und Umsetzungsentscheidung treffen müssen, bevor irgendetwas passiert. Das sorgt dafür, dass der Gesetzgeber faktisch wenig Zugriff auf solche Strukturen hat, ohne dass das viel mit grundrechtlicher Freiheit zu tun hätte.

Das bedeutet, dass wir auch hier auf der einen Seite sagen können, dass die Autonomie und die Selbstorganisation der Wissenschaft durch die Wissenschaftsfreiheit in einer Art und Weise geschützt ist, die im Vergleich zu anderen Ländern relativ weitgehend ist, dass aber auf der anderen Seite dieser Schutz sich sehr weitgehend auf ein immanentes Verständnis von wissenschaftsinternen Strukturen bezieht, die erst einmal vom Gesetzgeber oder von der Politik überhaupt garantiert werden müssen, sodass der ganz große Schlag dadurch nicht abgewehrt werden könnte. Es bedeutet auch, dass viel von dem faktischen Schutz von wissenschaftlicher Selbstorganisation eher über die Organisationsstruktur zu erklären ist als über die Struktur der Wissenschaftsfreiheit.

Wenn man sich dann noch einmal die wesentliche Unterscheidung zwischen Akteursschutz und Funktionsschutz anguckt, die auch den Beitrag von Dieter Grimm geprägt hat, dann wird man sagen, dass dieses Nebeneinander nicht ganz so glatt funktioniert, wie man das annehmen könnte, dass wir es nicht unbedingt

mit einer wechselseitigen Verstärkung der beiden Elemente zu tun haben, sondern auch mit Trade-offs zwischen den beiden Arten und Weisen, wie man diese Grundrechte versteht. Eine Funktionalisierung des Grundrechtsschutzes, indem man sagt „Wir schützen Grundrechte wie Wissenschaftsfreiheit deswegen, weil wir davon einen Ertrag bekommen“, ist immer in der Gefahr, dokumentieren zu müssen, wie dieser Ertrag eigentlich aussieht und wo er genau anfällt. Und das ist heutzutage nicht zuletzt auch mit Blick auf das chinesische oder andere Wissenschaftssysteme eine Frage, die viel offener ist, als man jemals dachte. An das hayeksche Versprechen der dezentralen Selbstorganisation, die uns zum besten Ergebnis führen soll, glauben wir in der Marktwirtschaft kaum noch; für die Wissenschaft halten wir es vielleicht noch hoch, weil es sich für uns so warm anfühlt, obwohl es mit der Realität der Organisiertheit der Wissenschaft wenig zu tun hat.

Auf der anderen Seite ist auch klar, dass das funktionale Argument im bundesdeutschen Kontext – und da würde ich ein einziges Mal Dieter Grimm widersprechen – keine Erfindung des Bundesverfassungsgerichts ist, sondern eine Erfindung der Weimarer Diskussion, namentlich von Rudolf Smend, und dort als ein stark korporatistisches Argument begann, das man später funktionalistisch wenden konnte. Luhmann hat das relativ klar in seinem Buch *Grundrechte als Institution* gesehen, indem er sagt, dass der alteingesessene Korporatismus der Hochschulen in den 1950er, 1960er und 1970er Jahren eine funktionalistische Überwölbung bekommt, aber im Ergebnis damit nicht ganz das Gleiche gemeint ist, wenn die Semantik umgestellt wird. Das bedeutet auch, dass das funktionalistische Argument technokratisch anfällig ist. Auf der anderen Seite muss man auch sagen, dass das akteurszentrierte Modell, das noch immer sehr stark an der Figur des einsamen Wissenschaftlers als heroische Gestalt orientiert ist, innovations- und wandlungsfeindlich sein kann, und etablierte Formen von Hierarchie und Struktur nicht wirklich in eine gleichberechtigtere Form von Freiheitsverständnis mit Blick auf Forscherinnen und Forschern aufzulösen vermag.

Letzter Punkt: Mit Blick auf die aktuellen Probleme kann man sich fragen: „Schützt uns das jetzt vor Autoritarismus? Ist unsere Wissenschaftsfreiheit eine, die uns vor der autoritären Wende, vor der Umstellung der Wissenschaftssystems, wie wir sie im Moment gerade in Ungarn oder in Indien mit Blick auf die Geisteswissenschaften beobachten, bewahrt?“ Auch da bin ich skeptisch, weil ich auf der einen Seite sagen würde, dass wir bestimmte spezielle Schutzvorschriften haben wie bemerkenswerterweise im Grundgesetz die ausdrückliche Vorschrift, die

besagt, dass Freiheit von Forschung und Lehre nicht vor der Treue zur Verfassung schützt, die „Lex Carl Schmitt“ in Artikel 5 Absatz 3 Satz 2 GG. Wenn aber auf der anderen Seite die Wissenschaftsfreiheit in der Tat nur Mikro-Entscheidungen schützt, sollten die großen wissenschaftsfeindlichen, politischen Entscheidungen wahrscheinlich von Artikel 5 Absatz 3 GG nicht wirklich abgewehrt werden können. Dann müssen wir am Ende sagen, dass tatsächlich ein rein verstaatlichtes Universitätssystem, auch wenn es die Wissenschaftsfreiheit so deutet, wie wir es tun, gegenüber klassischen autoritären Bedrohungen des politischen Systems weniger Schutz gewährleistet, als es die robuste, überfinanzierte, aber damit auch auf eine materielle Art stark autonome Ordnung privater Universitäten tut, wie wir sie in den USA und im Moment auch als Reaktion auf die Politik in Indien beobachten können.

LITERATUR

Luhmann, Niklas (1965): Grundrechte als Institution: ein Beitrag zur politischen Soziologie, Berlin.

Smend, Rudolf (1928/1968): Das Recht der freien Meinungsäußerung. In: Ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. erw. Aufl., Berlin, S. 89–118.

Uwe Schimank

SOZIOLOGISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN¹

Wenn ich nun abschließend versuche, einige aus soziologischer Sicht besonders interessante Implikationen der Beiträge von Dieter Grimm, Lothar Zechlin und Christoph Möllers zu kommentieren, heißt das nicht, dass ich die jetzt nicht angesprochenen Aspekte der Beiträge für weniger wichtig halte. Abgesehen davon, dass ich nur wenig herausgreifen kann, gilt selbstverständlich: Rechtswissenschaftliche Erkenntnisse sind nicht erst dann bedeutsam, wenn sie soziologisch interpretiert werden.

Ich sortiere meine Anmerkungen so, dass ich die Wissenschaftsfreiheit, auf den Schultern der Rechtswissenschaftler stehend, zunächst in der Sozialdimension als umkämpftes Grundrecht betrachte. Sodann wende ich mich der Sachdimension zu und frage, worin Wissenschaftsfreiheit besteht. Wo nicht anders vermerkt, beziehe ich mich auf die deutsche Situation.

Die Sozialdimension: Umkämpfte Wissenschaftsfreiheit

Grimm und Zechlin zeigen plastisch auf, dass man sich Wissenschaftsfreiheit soziologisch in einer Konstellation von drei Arten von Akteuren vorstellen muss: den Trägern von, den Angreifern auf und den Stützen von Wissenschaftsfreiheit. Welche Akteure welche dieser Positionen besetzt haben, hat historisch erheblich variiert.

Dem seit dem 19. Jahrhundert vorherrschenden Verständnis von Wissenschaftsfreiheit zufolge sind die individuellen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Grundrechtsträger. Es stellt sich jedoch die Frage, welche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler damit gemeint sind. Hier ist zum einen zu klären, ob es nur um solche an staatlich getragenen Einrichtungen – neben Hochschulen etwa auch die Max-Planck-Gesellschaft – geht oder ob etwa auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Industrie- oder Ressortforschung einbezogen sind? Zum anderen steht die Statusfrage im Raum: Geht es nur um Professorinnen und Professoren oder auch um die nicht-professoralen Wissenschaftler und

1 Ich danke Otto Hüther und Anne Krüger für sehr hilfreiche Anregungen.

Wissenschaftlerinnen? Die Rechtsprechung ist in beiden Hinsichten nach wie vor auf die Professur fixiert. Und da Professorinnen und Professoren in Lehre und Forschung – wie Richterinnen und Richter in ihren Urteilen – keinerlei hierarchischer Weisung unterworfen sind, stellt sich die folgende Frage: Was verhindert, dass sich bei einem Teil von ihnen kritikimmunes Sendungsbewusstsein oder schlicht Faulheit hinter Wissenschaftsfreiheit versteckt?

Zwei weitere Träger von Wissenschaftsfreiheit sind neben den Professorinnen und Professoren an staatlich getragenen Einrichtungen ins Spiel gebracht worden. Zum einen sind dies die Wissenschaftsorganisationen, insbesondere die Universitäten. Gemeint sind hier jedoch deren Leitungen und nicht etwa die professorendominierten Gremien der akademischen Selbstverwaltung. Die Governance-Reformen der letzten zwanzig Jahre zielten explizit auf eine Stärkung der Leitungen ab. Nun sollen sich Universitätsleitungen als Sachwalterinnen der Wissenschaft über „Einzelinteressen“ von Professorinnen und Professoren hinwegsetzen können. Welche Expertise befähigt Universitätsleitungen dazu, und wie geht das mit der Wissenschaftsfreiheit der an den Universitäten tätigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einher?

Zum anderen wird Wissenschaftsfreiheit als Funktionsgrundrecht interpretiert, das nicht einzelnen Akteuren, sondern Wissenschaft als gesellschaftlicher Sphäre zugesprochen wird. Doch auch dann ist zu fragen: Welcher Akteur repräsentiert Wissenschaft als ausdifferenzierte, legitime Autonomieansprüche erhebende gesellschaftliche Sphäre? Hier kommen eigentlich nur Fachgemeinschaften als Sachwalterinnen kollektiver Eigeninteressen in Betracht. Doch die „Agency“ von Fachgemeinschaften ist zumeist notorisch schwach.² Weder sind die allermeisten organisierten Fachgesellschaften wehrhaft gegenüber Beeinflussung von außen. Noch können die meisten Fachgesellschaften als solche intern fachliche Standards durchsetzen. Stattdessen gibt es die – im juristischen Sprachgebrauch treffend benannte – „herrschende Meinung“, für die im Zweifelsfall niemand verantwortlich gemacht werden kann, die aber nichtsdestoweniger gerade deswegen ‚meinungsbildend‘ wirkt. Selbst wenn sich darin die kollektive Weisheit des Faches widerspiegelt: Ein Akteur, der das Fach nach innen wie außen schlagkräftig vertritt, ist damit nicht konstituiert. Für das Funktionsgrundrecht tut sich damit eine Repräsentationslücke auf, die dann – man muss wohl sagen: eher als Verlegenheitslösung – durch fortgeführte Personalisierung des Grundrechts gefüllt wird.

2 Die Befunde von Schimank (1988) dürften weiterhin gelten.

Geht man die Konstellation weiter durch, ist als nächstes zu fragen: Von wem sind Angriffe auf Wissenschaftsfreiheit ausgegangen? Ursprünglich kamen solche Angriffe vor allem von staatlicher Seite, also vom Träger der Universitäten selbst, sowie von bestimmten politischen Parteien oder Bewegungen. Dagegen spielten Akteure anderer gesellschaftlicher Sphären wie etwa der Religion kaum noch eine autonomiegefährdende Rolle, wobei das Verhältnis der Wissenschaft zu wirtschaftlichen Akteuren diesbezüglich noch einmal gesondert zu betrachten ist. Sporadisch sind immer wieder von Teilen der Öffentlichkeit, in letzter Zeit sowohl aus dem rechten als auch aus dem linken Spektrum, Angriffe auf die Wissenschaftsfreiheit ausgegangen. Auch mit Blick auf Teile der Studierenden wurde – im Fall der 1968er Studentenbewegung – und wird aktuell der Vorwurf von Angriffen auf die Wissenschaftsfreiheit erhoben. Und seit den Governance-Reformen des „New Public Management“ richtet sich, wie gerade schon angesprochen, ein ähnlicher Vorwurf gegen manche Aktivitäten von Hochschulleitungen, etwa Evaluationen und Zielvereinbarungen. Ein klarer Trend lässt sich kaum ausmachen. Weder ist über die letzten 150 Jahre eine lineare Zunahme noch eine Abnahme von Angriffen auf die Wissenschaftsfreiheit erkennbar. Ein Muster der Abfolge bestimmter Angreifer springt ebenso wenig ins Auge.

Schließlich: Wer sind die Stützen von Wissenschaftsfreiheit? Zunächst einmal sind es die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler selbst – sowohl als Individuen je für sich als auch manchmal im Kollektiv. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es durch die Wissenschaftlersozialisation eine – wie Möllers (S. 38) schreibt – „Habitualisierung der Wissenschaftsfreiheit“ gibt. Das ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Stütze. Wann und wo immer die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler das Grundrecht nicht in Anspruch nehmen, greift es ins Leere. Doch wenn sie es tun, müssen weitere Stützen hinzukommen.

Möllers betont hierzu erstens, dass es nicht einen einzigen auserkorenen Akteur – etwa zunächst die verfassungsgebende Versammlung und seit 1949 das Bundesverfassungsgericht – für diese Rolle gab und gibt, sondern dass sie auf mehrere Schultern verteilt wird, und zwar auch auf solche, an die man gemeinhin zu wenig denkt: Wissenschaftspolitikerinnen und -politiker der Parteien, Fraktionen oder die „wohlwollenden Haushaltsausschüsse“ (Möllers, S. 39). Hinzuzufügen wären mindestens noch wissenschaftsfreundliche Milieus, die die öffentliche Meinung prägen, Lehrkräfte, die im Schulunterricht Verständnis für Wissenschaft wecken, und Journalistinnen und Journalisten, die bei aller Wissenschaftskritik im Einzelnen ein generelles Wohlwollen anklingen lassen,

das zum „Systemvertrauen“ (Luhmann 1969: 50–66) der Bürgerinnen und Bürger in die Wissenschaft beiträgt. Zweitens macht Möllers darauf aufmerksam, dass weitere Stützen der Wissenschaftsfreiheit gar keine Akteure sind, sondern institutionelle Vorkehrungen, die oftmals überhaupt nicht mit Blick darauf geschaffen wurden, die Wissenschaftsfreiheit zu befördern. Er spricht exemplarisch die Verbeamtung der Professorenschaft an, die sie zu stärkeren Veto-Spielern (Tsebelis 2002) gegen Pressionen jedweder Art macht, als wenn sie – was zuweilen zum Erfahrungshorizont des befristeten Mittelbaus gehört – einer „hire and fire“-Personalpolitik ausgesetzt wären. Solch ein Hinweis lädt zur Suche nach funktionalen Äquivalenten ein: In anderen Ländern sind Professorinnen und Professoren nicht verbeamtet und, etwa in den privaten Universitäten der USA, nicht einmal Bedienstete des Staates; und in Österreich wurde 2001 für alle seitdem rekrutierten Professorinnen und Professoren der Beamtenstatus abgeschafft. Ist in diesen anderen Ländern die Wissenschaftsfreiheit stärker gefährdet als hierzulande, oder gibt es dort andere Vorkehrungen, die eine ähnliche Schutzwirkung wie die Verbeamtung haben?

Die Sachdimension: Konturen von Wissenschaftsfreiheit

Grimm verweist auf die extrem sparsame Formulierung des Grundrechts auf Wissenschaftsfreiheit in der Verfassung. Es wird gerade nicht konkret definiert. Stattdessen wird eine hinreichende, letztlich im Parlament wie im Verfassungsgericht mehrheitsfähige Übereinstimmung der Deutung im Einzelfall vorausgesetzt. Auf der einen Seite muss es diese Offenheit geben, weil sie Flexibilität dafür bietet, Sachverhalte als Grundrechtsgefährdungen einzustufen, an die die Verfassungsgeber nicht gedacht haben und vielleicht gar nicht hätten denken können – beispielsweise mögliche Folgen einer extremen Oligopolisierung des Publikationsmarkts durch zwei bis fünf globale Großverlage. Auf der anderen Seite sieht Möllers in dieser Interpretationsbedürftigkeit der Wissenschaftsfreiheit eine „große Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers“ (Möllers, S. 38). Diese Prärogative lasse es zu, dass Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit von diesbezüglich eher gleichgültigen Regierungen und Parlamenten oder auch von Verfassungsgerichten hinweginterpretiert werden könnten – als ‚Petitessen‘, derentwegen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ‚sich nicht so anstellen‘ sollten. An diesem Punkt wird nochmals deutlich, wie wichtig eine auf mehrere Schultern verteilte wissenschaftsfreundliche gesellschaftliche Haltung dafür ist, dass eine entsprechende Lesart des Verfassungsartikels sich zu behaupten vermag.

Ein anderer Hinweis von Möllers liest sich diesbezüglich erst einmal als Entwarnung: Solange das Bundesverfassungsgericht ein „Professorengericht“ (Möllers, S. 35) sei, habe die Wissenschaftsfreiheit – freilich verkürzt auf diese Teilgruppe – dort einen starken Rückhalt. Doch das ist wissenssoziologisch zu kurz gedacht. Sind wirklich Professorinnen und Professoren der Rechtswissenschaften – einer epistemisch und in ihren Praxisbezügen sehr speziellen Wissenschaftsdisziplin – die besten Interpreten dessen, was Wissenschaftsfreiheit in der Astrophysik, der Chemie, der Medizin oder der Germanistik bedeutet? Auch wenn man Juristinnen und Juristen nicht jede Empathie abspricht, sondern zutraut, dass sie sich in die Belange von Forschenden und Lehrenden ganz anderer Disziplinen hineinzudenken vermögen: Ob sie dies – ohne eine Weiterbildung in den Science Studies – hinreichend überzeugt und kompetent tun, ist eine empirische Frage, deren Klärung im Übrigen hoch interessant wäre.

Mit einem – freilich rechtssoziologisch ganz uninformierten – Blick frage ich mich schließlich, ob die rechtswissenschaftliche Perspektive nicht letztlich auf nichts anderes als Pfadabhängigkeiten in zeitlicher und Willkürfreiheit in sozialer Hinsicht verwiesen ist, um sachliche Spezifikationen dessen, was als Wissenschaftsfreiheit bzw. deren Gefährdung gilt, zu formulieren. Zum einen bewegt sich die Rechtsprechung in einem Korridor, den vergangene Rechtsprechung sukzessiv angelegt hat, und muss zusätzliche argumentative Anstrengungen unternehmen, wenn sie eingetretene Pfade verlassen will – ein Kraftakt, den man sich nur selten leisten kann. Zum anderen müssen ähnliche Fälle ähnlich entschieden werden. Die Rechtsprechung dürfte zum Beispiel nicht bestimmte Arten von Evaluationen als Grundrechtseingriff in einem Fall verbieten, während sie sie in einem anderen Fall zulässt. Beide Spezifikationsrichtungen leuchten intuitiv ein. Aber die Frage ist, ob dadurch eine Definition von Wissenschaftsfreiheit und daran anschließende genuin sachliche Bewertungsgesichtspunkte überflüssig sind – und falls nicht, woher die Rechtsprechung sie bekommen könnte.

Hierzu gibt es einen Vorschlag von Zechlin, demzufolge „die empirischen Auswirkungen“ aller Arten von Veränderungen der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds „auf die Wissenschaftsfreiheit kontinuierlich auszuwerten“ sind (Zechlin, S. 32). Das stellt zwar erst einmal nur Tatsachenwissen bereit, das der Bewertung bedarf. Doch an differenziertem Tatsachenwissen, das Panik genauso wie eine Verharmlosung der Lage verhindern könnte, mangelt es

weithin.³ Zudem bietet differenziertes Tatsachenwissen jenseits haltloser Übertreibungen in die eine oder andere Richtung auch eine Grundlage, um realistische Bewertungsmaßstäbe zu finden und anzulegen. Ganz konkret: Könnte es Sinn machen, eine Dauerbeobachtungsinstanz zur Wissenschaftsfreiheit – etwa beim Wissenschaftsrat – zu installieren, die ein Set von Grunddaten überlegt, zu denen sie kontinuierliche differenzierte empirische Informationen bekommt, sowie Verfahren zur fallweisen Überprüfung etabliert, ob Wissenschaftsfreiheit gefährdet ist?

Meine Schlussfolgerungen münden nicht zufällig in offene Fragen. Die drei rechtswissenschaftlichen Beiträge haben – im besten Sinne wissenschaftlicher Diskursivität – sowohl klärende Antworten geliefert als auch weiterführende Fragen aufgeworfen, an die ich soziologisch anzuknüpfen versucht habe. Any further questions – or answers?

LITERATUR

Luhmann, Niklas (1969): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 2. Aufl., Stuttgart, 1973: Enke.

Schimank, Uwe (1988): Scientific Associations in the German Research System. In: Knowledge in Society 1, S. 69–85.

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton.

³ Der neuerdings ländervergleichend ins Gespräch gebrachte „Index to Monitor Academic Freedom“ (www.econstor.eu/bitstream/10419/172504/1/full-text-Grimm-et_al-Research-v3.pdf) geht in diese Richtung, ist aber noch viel zu grobschlächtig angelegt.

WEITERE TITEL DER REIHE »WISSENSCHAFTSPOLITIK IM DIALOG«

Heft 1/2012

PETER GAEHTGENS

Die Exzellenzinitiative im Kontext

Bund/Länder-finanzierter Forschungsförderprogramme

Heft 2/2012

HANS MEYER

Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des

Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen

(2. erweiterte Auflage 2014)

Heft 3/2012

KARL ULRICH MAYER

Produktive Pfadabhängigkeiten.

Ein Diskussionsbeitrag zum Verhältnis universitärer und

außeruniversitärer Forschung im Kontext der Exzellenzinitiative

(2. überarbeitete und erweiterte Auflage, 2013)

Heft 4/2012

STEPHAN LEIBFRIED / ULRICH SCHREITERER

Quo vadis, Exzellenzinitiative?

Heft 5/2012

REINHARD HOFFMANN

Das monistische Modell.

Die Mitfinanzierung des Bundes von Universitätseinrichtungen

des Landes im integrativen Forschungsverbund Universität/

außeruniversitäre Forschungseinrichtung

Heft 6/2013

HANS-GERHARD HUSUNG

Zukunftsraum Wissenschaft.

Was kommt nach der Exzellenzinitiative?

Heft 7/2013

JÜRGEN GERHARDS

Der deutsche Sonderweg in der Messung von Forschungsleistungen

Heft 8/2013

E. JÜRGEN ZÖLLNER

Masterplan Wissenschaft 2020

Heft 9/2014

JULIA STAMM

Europas Forschungsförderung und Forschungspolitik –

Auf dem Weg zu neuen Horizonten?

Heft 10/2014

WALTER ROSENTHAL, ANNETTE GRÜTERS-KIESLICH, DETLEV GANTEN

ALMUT CASPARY, JOSEF ZENS

Integration von universitärer und außeruniversitärer Forschung im Berliner

Institut für Gesundheitsforschung/Berlin Institute of Health (BIH)

Heft 11/2014

UWE SCHIMANK

Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation:

Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung

Heft 12/2015

STEFAN HORNPOSTEL, TORGER MÖLLER

Die Exzellenzinitiative und das Deutsche Wissenschaftssystem.

Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung

Heft 13/2015

ULRICH SCHREITERER, STEPHAN LEIBFRIED

Die Exzellenzinitiative: Ein Fortsetzungsroman

Die Art und Weise, Wissenschaft zu betreiben und darüber zu kommunizieren, hat sich in den vergangenen Jahren in vielerlei Hinsicht verändert. Die Interdisziplinären Arbeitsgruppen „Wandel der Universitäten und ihres gesellschaftlichen Umfelds: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?“ und „Implikationen der Digitalisierung für die Qualität der Wissenschaftskommunikation“ der BBAW werden diese Veränderungen in der Reihe *Wissenschaftspolitik im Dialog* anhand von Analysen, Stellungnahmen und Empfehlungen vorstellen und diskutieren.