

Wissenschaftsfreiheit als verteilte Verantwortung

Die grundgesetzliche Perspektive

| SUSANNE BAER | **Wissenschaftsfreiheit ist ein hohes Gut. Wie fragil sie ist, wird nicht nur durch die derzeit öffentlich diskutierten Einschnitte durch die Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan in der Türkei und Donald Trump in den USA deutlich. Was kennzeichnet freie Forschung? Welche Anforderungen stellt sie an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler? Wie kann sie institutionell gesichert werden? Eine Aufschlüsselung in sechs Prinzipien.**

Es gibt heute zahlreiche Konflikte, die in der Wissenschaft und damit auch in den Hochschulen verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. So stellen sich nach wie vor Fragen nach Wissenschaft und Religion, von den Konkordatslehrstühlen bis zur Freiheit der Religionskritik, nach differenziert verstandener Neutralität öffentlicher Einrichtungen und nach einem tatsächlich wirksamen Benachteiligungsverbot, auch gegenüber den „Anderen“, die uns als solche auffallen. Auch gibt es nach wie vor Fragen des Arbeitsrechts an den Hochschulen. So ist die Befristung schon im allgemeinen Arbeitsrecht vielfach streitig, unterliegt aber in der Wissenschaft nochmals besonderen Bedingungen. Dazu kommt die Frage nach den verfassungsrechtlichen Rahmungen des Bildungsauftrags der Hochschulen. Das Menschenrechtskomitee der Leopoldina hat 2013 danach gefragt, wie inklusiv Bildung eigentlich ist, wie ihr Beitrag im Kampf gegen Rassismus sein kann und

wie sie zur globalen Menschenrechtskultur beitragen kann (Zenner (ed.), Human Rights and Science, 2014); oder wie es um die Meinungsfreiheit in der Wissenschaft nicht nur, aber gerade auch in Zeiten der digitalen Kommuni-

»Wissenschaft ist von einer spezifischen Unvorhersehbarkeit geprägt, die kenntnisreicher Planung und Durchführung bedarf.«

kation bestellt ist, wenn also mit einem Shitstorm auf eine Vorlesung reagiert wird oder wenn nicht nur Forschungsergebnisse kritisiert, sondern in der Blogosphäre Forschende auch persönlich angegriffen werden. Und es gibt mehr.

Ich will hier nur die großen Linien zeichnen, die das Grundgesetz – neben den Landesverfassungen – zum Schutz der Freiheit der Wissenschaft zieht. Damit ist natürlich keine einzige künftige Frage beantwortet. Antworten des Bundesverfassungsgerichts gibt es ohnehin nie von einer Richterin oder einem Richter allein, sondern nur zu dritt in einer Kammer (wenn die Maßstäbe des Senats anwendbar sind, entscheiden diese, dürfen aber nicht Gesetze für verfassungswidrig erklären) oder zu acht im Senat (der zuständig ist, falls ein Gesetz mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist oder eine neue Frage aufgeworfen wird, die sich nach den Maßstäben vorhergehender Entscheidungen nicht beantworten lässt). Hier soll dargelegt

werden, was das Bundesverfassungsgericht gerade in den letzten Jahren zur Wissenschaftsfreiheit in Anwendung des Grundgesetzes gesagt hat.

Im Jahr 2004 wurde das brandenburgische Hochschulgesetz beanstandet (BVerfGE 111, 340); dann Regeln zur Hochschulselbstverwaltung Hamburg 2010 (BVerfGE 127, 87), zu Studiengebühren Bremen 2013 (BVerfGE 134, 1), zur medizinischen Hochschule Niedersachsen 2014 (BVerfGE 136, 338), zur Hochschulfusion Brandenburg 2015 (BVerfGE 139, 148) und zur Akkreditierung 2016 (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2016 – 1 BvL 8/10) (zu finden unter www.bverfg.de). Nicht alle sind mit den Ent-

scheidungen glücklich – das ist jedoch im Konstitutionalismus systembedingt normal und erst Anlass zur Sorge, wenn eine Entscheidung nicht umgesetzt wird. Aber es sind auch Unsicherheiten entstanden – und das soll nicht sein. Wichtig sind sechs große Linien – vom Abenteuer zur verteilten Verantwortung.

Ergebnisoffenes Abenteuer

Der Ausgangspunkt aller verfassungsrechtlichen (und hoffentlich auch aller wissenschaftspolitischen) Überlegungen ist der Charakter von Wissenschaft selbst. Es handelt sich um ein ergebnisoffenes Abenteuer. Das gilt nicht nur, weil es dort oft abenteuerlich zugeht. Wissenschaft ist vor allem von einer spezifischen Unvorhersehbarkeit geprägt, die zugleich kenntnisreicher Planung und Durchführung bedarf: Ein Abenteuer ist keine Affekthandlung, aber auch kein Wirtschaftsplan.

Daher liegt der Wissenschaftsfreiheit „auch der Gedanke zugrunde, dass eine

AUTORIN



Dr. Dr. h.c. **Susanne Baer, LL.M.**, ist Richterin des Bundesverfassungsgerichts und Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der Humboldt-Universität zu Berlin.



Foto: © Fotolia

von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dient“ (seit BVerfGE 47, 327 <370>). Das Grundgesetz normiert damit keine inhaltlich „bestimmte Auffassung von Wissenschaft“, sondern schätzt alle „nach Form und Inhalt ernsthaften Versuche zur Ermittlung der Wahrheit“ (BVerfGE 35, 79 <112 f.>). Dafür garantiert Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG einen Freiraum, als Freiheit für Abenteuer.

Freiheit bedeutet, sich in das Abenteuer Wissenschaft stürzen zu können, ohne inhaltliche Vorgabe oder gar Zensur. Das ermöglicht Vor- und Nachdenken, ein immer wieder in Frage stellen. 1978 hieß es daher, dass eine Reflexions- und Informationsklausel mit dem Grundgesetz vereinbar sei (BVerfGE 47, 327 zum HessUnivG 1978);

das ist nicht Zensur. Da es um Wissenschaft geht – und nicht um Bluff, verpackte Ressentiments oder schlichte Egozentrik –, ist zudem entschiedener Umgang mit Fehlverhalten wichtig. Das gilt insbesondere für Betrug in Form des Plagiats. Aber Reaktionen dürfen nicht unsachlich sein oder gar autoritär zensieren. Gerade die Sanktion der Aberkennung wissenschaftlicher Grade ist ein „scharfes Schwert“ und darf nur wis-

senschaftsbezogen auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen gezückt werden (BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 03. September 2014 - 1 BvR 3353/13). Dann darf forschen, wer will.

Ausstattung ist wissenschaftsrelevant.

Wer das Abenteuer Wissenschaft sucht, möchte sich zwar hineinstürzen dürfen, aber dafür auch gut gerüstet sein. Forschende wollen auch als wissenschaftlich Lehrende sächlich ausgestattet und persönlich angemessen bezahlt werden. Grundrechtstheoretisch heißt das: Freiheit braucht die Bedingungen ihrer tat-

»Freiheit bedeutet, sich in das Abenteuer Wissenschaft stürzen zu können, ohne inhaltliche Vorgabe oder gar Zensur.«

sächlichen Inanspruchnahme. Konkret bedeutet es: Forschende brauchen Unterstützung; sie benötigen oft besonders viel Unterstützung, um exzellent zu sein.

Daraus resultiert eine Mindestgarantie der Ausstattung, die unerlässlich ist, um in der jeweiligen Organisation wissenschaftlich tätig zu sein (schon BVerfGE 43,242 <285> - Hamburg 1976). Dazu gehört es, im Besoldungsrecht nicht evident falsche Weichen zu stellen

(BVerfGE 130, 263 <Rn. 149, 161> zur W-Besoldung 2012). Das ist natürlich kein Recht auf Verschaffung einer wissenschaftlichen Position oder absoluter Schutz einer solchen. Deswegen kann der Gesetzgeber auch Einrichtungen auflösen (wie die Akademie der Wissenschaften 1992, BVerfGE 85, 360, oder die Juristische Fakultät TU Dresden 2005, BVerfGK 5, 135). Aber die Garantie der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet den Staat, für funktionsfähige Institutionen eines freien universitären Wissenschaftsbetriebs zu sorgen (BVerfGE 35, 79 <115>; jünger BVerfGE 136, 338 <362 Rn. 55>). Dabei geht es nicht nur um

Geld und Zeit, sondern ganz wesentlich um Organisation. Freie Wissenschaft braucht, so heißt es in nun ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungs-

gerichts, ein Gesamtgefüge, das die Forschenden selbst ins Zentrum setzt, weil immer die Eigenrationalität der Wissenschaft selbst zum Tragen kommen muss – das Abenteuer. „Wissenschaft ist ein grundsätzlich von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung“, heißt es in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, und „im Kern wissenschaftliche Entscheidungen sind der Wissenschaft

selbst überlassen“ (BVerfGE 136, 338 <362 Rn. 57 m.w.N.). Aber ein Umfeld muss sein, also Ausstattung, Organisation. Gerade bei der Wissenschaftsfreiheit darf der Staat keineswegs als Akteur stilisiert werden, der die Freiheit bedroht. Vielmehr sind Bund und Länder in hohem Maße diejenigen, die Wissenschaft überhaupt ermöglichen. Sie haben hier Spielräume. Die Ausstattung eines Labors oder eines heutigen Anforderungen entsprechenden OP sind andere als die einer (heute virtuellen) Bibliothek oder der Räume für Teamarbeit. Das gilt auch für Personalbedarf. Es ist gar nicht hoch genug zu schätzen, wenn in Deutschland weiterhin Grundlagenforschung finanziert wird, wenn gewagte Forschung öffentliche Mittel erhält, wenn ganze Organisationen wie die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) oder die Leibniz-Gemeinschaft vorgehalten werden, um Wissenschaft zu betreiben. Der Staat ist da selten autoritäre Exekutive. Aber sanfte Steuerung hat auch ihre Tücken; sie kann – grundrechtlich – Eingriff sein, kann das Abenteuer gefährden. Wo Geld fließt, gibt es Erwartungen; Ausstattung ist immer auch Einmischung.

Auch hier geht es nicht nur um den Lehrstuhletat oder das reine Forschungsbudget. Ausstattung ist insgesamt relevant, auch wenn Entscheidungen über Geld oder Personal oder Zeit oder Raum nicht sofort so aussehen. So heißt es in der Entscheidung zur Medizinischen Hochschule Hannover (MHH), dass auch der Haushalt wissenschaftsrelevant ist und die Krankenversorgung. Auch hier gilt: es braucht ein Gesamtgefüge, in dem das Abenteuer seinen Lauf nehmen kann.

Partizipation.

Das Gesamtgefüge, in dem sogar die Mittel wissenschaftsfreundlich verteilt werden, setzt auf Partizipation. Wie das auszugestalten ist, war schon die Frage des Hochschulurteils, steht hinter den jüngeren Entscheidungen und ist eine Kernfrage aller Hochschulgesetzgeber und der Wissenschaftsverwaltung. Es gilt: „Je mehr, je grundlegender und je substantieller wissenschaftsrelevante personelle und sachliche Entscheidungsbefugnisse in diesem Gefüge einem Leitungsorgan zugewiesen werden, desto stärker müssen zudem die Mitwirkungsrechte des Selbstverwaltungsorgans ausgestaltet sein, in dem auch die

innerhalb der Wissenschaft bestehenden Unterschiede sachverständig eingebracht werden können.“ (BVerfGE 139, 148 <Rn. 68>.)

Im Kern bedeutet das: Pluralistische Partizipation. So ist ein Staatskommissar zur Umsetzung zulässiger Organisationsveränderungen nur als ultima ratio erlaubt, wie die Entscheidung zur Fusion von Universität und Fachhochschule in Brandenburg erläutert (BVerfGE 139, 148). Aber die Wissenschaftsfreiheit garantiert auch Schutz vor anderen Gefahren. In der Entscheidung zum hamburgischen Hochschulgesetz 2010 heißt

»Selbstverwaltung darf keine Ersatzexekutive im Gewand von Dekanen oder Präsidenten und Rektoren sein.«

es: „Die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit durch organisatorische Regelungen verlangt, dass die Träger der Wissenschaftsfreiheit durch ihre Vertreter in Hochschulorganen Gefährdungen der Wissenschaftsfreiheit abwehren und ihre fachliche Kompetenz zur Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit in die Universität einbringen können. Der Gesetzgeber muss daher ein hinreichendes Niveau der Partizipation der Grundrechtsträger gewährleisten.“ Wissenschaft geht von den Forschenden aus; ihnen muss ausschlaggebender Einfluss verbleiben (BVerfGE 127, 87 - 132). Das ist aus vielen Gründen wichtig. Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit ist – wie alle Grund- und Menschenrechte – im Ausgangspunkt ein Recht des Individuums. Eine Forschende allein, ein Wissenschaftler ganz auf sich gestellt kommt aber schnell unter die Räder. Insofern schützt das Recht auch vor wissenschaftsinadäquaten Entscheidungen der Wissenschaft selbst.

Wissenschaftsfreiheit verlangt also nach Schutz nicht nur vor dem Staat, sondern auch vor akademischer Autokratie. Das war und ist manchmal tatsächlich eine Androkratie (als Herrschaft von Männern, genauer noch: spezifischer Maskulinität) und eine Gerontokratie (als Herrschaft der Alten), und in der deutschen hochschulischen Selbstverwaltung keine Meritokratie (als Herrschaft aufgrund von Leistung), sondern oft oligarchisch (als Herrschaft einer kleinen Gruppe). Die Verfassung fordert, dass die Struktur Gefahren verhindert. In den Entscheidungen über die gesetzlichen Vorgaben für interne Lei-

tungsstrukturen wird deshalb eine Grenzlinie gezogen, wenn Leitung allzu autokratisch ausfällt. Auch Selbstverwaltung hat da Grenzen. Sie darf keine Ersatzexekutive im Gewand von Dekanen oder Präsidenten und Rektoren sein, keine ungebremte Eigenmacht. Auch in den Organisationen – also hier: in den Hochschulen – ist zu sichern, dass sich Wissenschaft frei entfaltet. Das betrifft Fragestellungen und Methoden, aber eben auch die Krankenversorgung in medizinischen Hochschulen, denn wenn dort die Versorgung dominiert, gibt es kein Abenteuer Forschung mehr (BVerfGE 136, 338 <370 ff. Rn. 69 ff.> - Med. Hochschule Niedersachsen). Geld kann fulminant Inhalte steuern. „Reines“, wissenschaftsfernes

Management gibt es auch in der „unternehmerischen Hochschule“ nicht. Wissenschaftsfeindliche Entscheidungen müssen durch ein wissenschaftsadäquates Gesamtgefüge verhindert werden. Der Gesetzgeber kann da auch Vorgaben machen, wie zur Trennungsbuchung, um Forschung und Lehre vor budgetären Übergriffen zu schützen.

Pluralistische Partizipation

Die „one man show“ geht also nicht. Das war Wissenschaft auch selten, wird aber gern so stilisiert. Wir leben aber ohnehin in Zeiten komplexer Fragen, die multiperspektivische Antworten fordern, was in großen Organisationen nur ein solches Gesamtgefüge trägt. Daher sind Kollegialorgane wichtig. Sie organisieren pluralistische Partizipation, denn sie bündeln den Sachverstand der Forschenden und verhindern, dass Bedürfnisse übersehen werden.

Zugegeben: Wer je in Selbstverwaltungsgremien der Wissenschaft tätig war, reagiert da skeptisch. Forschende wollen forschen, nicht Tagesordnungen abarbeiten. Es gibt Beharrungstendenzen, wo keine Krähe der anderen das Auge aushackt und Privilegien verteidigt werden: in dubio pro status quo. Diese Gefahr besteht aber auch in Rektoraten und Präsidien, je nach Ausrichtung und Selbstverständnis. Dort läuft hinter verschlossenen Türen, was Kollegialorgane öffentlich entscheiden müssen, und da halten sich mehr Akteure wechselseitig in Schach. Die Freiheit ist ein Privileg, das Mühen fordert, auch in Gremien. Die Forschenden müssen die vielbeschworene Autonomie auch leben. „Die

in der Wissenschaft bestehenden Unterschiede müssen sachverständig eingebracht werden können“ (BVerfGE 136, 338 <S. 364 Rn. 59>). Das bedeutet fachliche und personell-biografisch-perspektive Diversität, auch durch Beteiligung von (mehr) Frauen und (mehr) Menschen mit Migrationshintergrund usw. Sie wird immer noch zu oft vernachlässigt.

Ja: Hochschulen

Gerade in Deutschland wird Wissenschaft an öffentlichen Hochschulen oder den privaten organisiert, die der Staat dann anerkennt. Sonderprofessuren der Forschungsorganisationen zeigen auch, was nur Hochschulen bieten: das Gespräch mit den Jüngeren, die neuen Ideen, die unbefangene Kontroverse. Wissenschaft lebt also gerade auch in der und von der – nach wie vor unterbewerteten – hochschulischen Lehre. Forschungsbasierte Lehre ist eine Aufgabe, die Hochschulen aus der Wissenschaft heraus und auch zugunsten der Wissenschaft erfüllen; sie geht auch darüber hinaus. Verfassungsrechtlich bedeutet das: Hochschulrecht muss nicht nur Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG beachten, sondern auch das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 GG. In der wissenschaftlichen Lehre ist daher der Aufgabe der Berufsausbildung und den damit verbundenen Grundrechtspositionen der Studierenden Rechnung zu tragen. Das wirkt sich aus. So dürfen Studiengebühren, so betonte der Senat 2013, erhoben werden, müssen aber so ausgestaltet sein, dass sie die Chancengleichheit im Zugang zu Berufen wahren (BVerfGE 134, 1 <Rn. 40 ff.>). Bremische Studiengebühren (2013). Sie dürfen keine unüberwindliche soziale Barriere errichten; der schlichte Verweis auf Studienkredite bei Banken reicht nicht. Geboten ist „ein sozial verträgliches, also entweder grundsätzlich für alle finanziell tragbares oder um ein Ausbildungsförderungssystem ergänztes Angebot, das im Rahmen der Kapazitäten allen Qualifizierten ein Studium ermöglicht. Insbesondere darf der Zugang zum Studium nicht von den Besitzverhältnissen der Eltern abhängig sein“. Und hier sind alle Maßgaben des Grundgesetzes und der – hier oft sehr interessanten – Landesverfassungen zu beachten. Auf Menschen mit Behinderungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) und auf Studierende mit

Kindern oder Pflegeverantwortung in der Familie (Art. 6 Abs. 1 und 2 GG) ist Rücksicht zu nehmen (Rn. 24). In einem bundesweit zusammenhängenden System darf bei den Gebühren auch nicht zwischen Landeskindern und denjenigen unterschieden werden, die ihren ersten Wohnsitz außerhalb des Bundeslandes haben, in dem sie studieren (Rn. 54 ff.). Über Studiengebühren für ausländische, nicht EU-angehörige Studierende ist bislang nicht entschieden. Und dann stellen sich weitere Fragen, u.a. zu Prüfungsordnungen, weil sie die Wissenschaftsfreiheit und den Zugang zu Berufen betreffen (BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26. Juni 2015 – 1 BvR 2218/13 –). Auch der Umweltschutz kann für riskante Forschung eine Rolle spielen, wie die Entscheidung zur Gentechnik zeigt (BVerfGE 122, 89).

Verteilte Verantwortung

Das alles sind aber nicht nur Fragen der Verfassung oder eines Verfassungsgerichts. Die Verantwortung für gute Wissenschaft und gute wissenschaftliche

»Wissenschaft lebt also gerade auch in der und von der – nach wie vor unterbewerteten – hochschulischen Lehre.«

Bildung und Ausbildung ist verteilt (s.a. Baer, Verantwortung für die Wissenschaft, Wissenschaftsrecht 1/2015, 3-13). Sie tragen zuallererst die wissenschaftlich Tätigen selbst – für ihr Abenteuer. Autonomie ist nur kein Freibrief, sondern gebundene Eigenverantwortung. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssen mit ihrem Privileg fair umgehen, auch in pluralistisch partizipativen Kollegialorganen. Das Gesamtgefüge ist gestaltbar, aber es darf die Freiheit nicht strukturell gefährden. Der Gesetzgeber muss wesentliche Fragen selbst regeln. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ist eine „wertentscheidende Grundsatznorm“, also wesentlich und darf nicht der Verwaltung überlassen werden (BVerfGE 139, 148 <Rn. 68>). Die Vielzahl der Akteure und Interessen bedarf des schonenden Ausgleichs, auch im Zulassungsrecht (BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juni 2016 – 1 BvR 590/15 –, Rn. 6). Gesetzgebung ist – demokratisch legitimiert, politisch orientiert und verfassungsrechtlich gebunden – per se darauf aus, die der jeweiligen Mehrheit eigenen

hochschulpolitischen Vorstellungen zu verwirklichen. Dafür lässt das Grundgesetz breiten Raum, was seit dem Hochschulurteil von 1973 betont wird (seit BVerfGE 35, 79 <116>). Auch eine demokratisch legitimierte Mehrheit muss aber berücksichtigen, was die Verfassung auch ihr ins Stammbuch geschrieben hat. Daraus folgt: Kein Zwang zur Tradition. Die Verfassung schützt keinerlei Muff unter welchen Talaren auch immer. Hochschulen sind lebende Organismen. Sie verändern sich und werden ständig verändert. Und da wir Mitglied einer größeren Gemeinschaft sind, der EU, gibt es weitere Impulse. Nichts davon – auch nicht „Bologna“ bzw.: was deutsche Akteure daraus gemacht haben – kann Eingriffe in die Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen. Das muss nicht nur mit Blick auf die Akkreditierung gesagt werden (dort Rn. 57). Und Wissenschaftsfreiheit bedeutet auch, Dünkel nicht durchschlagen zu lassen. Über Forschung dürfen alle Professorinnen und Professoren maßgeblich sprechen, nicht nur der „Univ-Prof.“ (BVerfGE 139, 148 <Rn. 78> m.w.N.). Das Bundesverfassungsgericht hat daher auch nie Reformen im Ganzen beanstandet. Der Gesetzgeber darf sogar experimentieren, wenn er neue Verfahren einführt, wie bei der Evaluation, oder outsourcen, wie bei der Akkreditierung. Wenn er das für klug hält. Die Wissenschaftsfreiheit ist auch hier prozedural und organisatorisch zu sichern – sie braucht ein wissenschaftsadäquates Gesamtgefüge, insbesondere die hinreichende Teilhabe der Wissenschaft selbst. Der Gesetzgeber in Ländern und im Bund hat also zu tun, darf aber auch. Verfassungsrecht zielt nicht darauf, zu überprüfen, ob er jeweils die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung für ein Problem gefunden hat, was das Gericht immer wieder betont. Wissenschaft gehört den Forschenden, und wissenschaftspolitische Klugheit überlässt auch das Verfassungsgericht in einem System verteilter Verantwortung voller Vertrauen der öffentlichen Debatte und dem Gesetzgeber. Nur wenn zulässig gerügt wird, die Freiheit sei gefährdet, muss eine Entscheidung sein.

Schriftliche Fassung eines Vortrags für die Tagung „Verfassungswidrigkeit der Landeshochschulgesetze?“ des Vereins zur Förderung des deutschen und internationalen Wissenschaftsrechts, 10.-11. November 2016, Karlsruhe.