

Gegen Hetze, für die Autonomie der Universitäten

Die Freiheit der Wissenschaft wird auch vor Gerichten verteidigt

Erst Anfang der 2000er-Jahre wurde die Freiheit von Wissenschaft und Forschung in einem EU-Dokument explizit festgeschrieben: in Artikel 13 der Grundrechtecharta. Forschende und Institutionen waren auch davor nicht schutzlos – die Verteidigung ihres Freiraums galt als Anwendungsfall der Meinungsfreiheit. Unter welcher Überschrift auch immer: Der Schutz der Wissenschaft vor Instrumentalisierung, Hetzkampagnen und staatlichen Übergriffen wird wichtiger denn je. Kriszta Kovács untersucht, wie die beiden supranationalen europäischen Gerichte, der Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und der Europäische Gerichtshof in Luxemburg, dieser Aufgabe nachkommen.

Kriszta Kovács

Die Freiheit der Wissenschaft galt in Europa lange Zeit weitgehend als selbstverständlich. Seit einiger Zeit sinkt aber in vielen europäischen Ländern der (von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und dem V-Dem Institute der Universität Göteborg erhobene) Academic Freedom Index dramatisch. Die Wissenschaftsfreiheit, eine Grundvoraussetzung für seriöses wissenschaftliches Arbeiten, wird auf verschiedene Weise ausgehöhlt. In liberalen Demokratien stellen die Kommerzialisierung der Forschung und die zunehmende Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit durch nationale und supranationale Forschungsförderungssysteme für akademische Institutionen einen Grund zur Besorgnis dar. Auf individueller Ebene werden einzelne Forschende gezielt schikaniert: Es gibt Berichte über massive Hetzkampagnen gegen

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die schlicht die Freiheit der Wissenschaft für sich in Anspruch nehmen. Auch wird akademische Freiheit oft missbraucht: In ihrem Namen wird die Verbreitung erwiesener Unwahrheiten selbst dann von manchen Wissenschaftler*innen verteidigt, wenn die verbreiteten Informationen keinen akademischen Wert haben; zugleich werden Wissenschaftler*innen wegen ihrer angeblich moralisch anstößigen Minderheitsmeinung in der akademischen Welt zum Schweigen gebracht (Cancel Culture) oder an der Teilnahme am wissenschaftlichen Diskurs gehindert (Deplatforming).

Weitere ernsthafte Bedrohungen der Wissenschaftsfreiheit gibt es in autokratischen Regimen in Europa: In Russland und der Türkei wurden öffentliche Universitäten geschlossen,

eine private Universität wurde aus Ungarn vertrieben. In Ungarn wurde die Kontrolle über die meisten öffentlichen Universitäten an Stiftungen der Regierungspartei oder deren Anhänger übertragen, und öffentliche Forschungszentren müssen jedes Jahr aufs Neue eine Genehmigung für ihre wichtigsten Forschungsthemen einholen. In diesen Regimen gibt es auch auf individueller Ebene Probleme: Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die das Regime kritisieren, müssen mit Zensur, Karrierehindernissen, Einschüchterung und Diskreditierung oder sogar mit Entlassung rechnen.

Man könnte erwarten, dass der Rückgang der Wissenschaftsfreiheit in ganz Europa mit einem Anstieg der Fallzahlen bei supranationalen Gerichten einhergeht. Rein quantitativ stimmt das sogar, denn die Zahl der Fälle, in denen es um Wissenschaftsfreiheit geht, nimmt tatsächlich zu. Trotz dieser Zunahme steht die Freiheit der Wissenschaft aber noch nicht sehr weit oben auf der Agenda dieser europäischen Gerichte. Zwar misst der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg der in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützten Meinungsfreiheit grundsätzlich besondere Bedeutung bei – der Frage der akademischen Freiheit hat er sich bisher aber nur zu seltenen Gelegenheiten angenommen.

Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg zur Wissenschaftsfreiheit ist weniger gut entwickelt, als man erwarten könnte. Mit Artikel 13 der Grundrechtecharta der Europäischen Union wurde im Jahr 2000 die Freiheit von Forschung und Wissenschaft erstmals im europäischen Kontext kodifiziert. Trotzdem gab es bis vor Kurzem praktisch keine Rechtsprechung zur Wissenschaftsfreiheit im EU-Recht. Erst seit Oktober 2020 liegt mit dem EuGH-Urteil im Vertragsverletzungsverfahren „Europäische Kommission gegen Ungarn“ eine einschlägige Rechtsprechung vor. Die Wissenschaftsfreiheit scheint in der europäischen Rechtsprechung also einen prekären Stand zu haben.

Unser Beitrag untersucht, wie die beiden europäischen supranationalen Gerichte die Wissenschaftsfreiheit schützen. Die Frage stellt sich, weil das Leitdokument des Straßburger Gerichts, die Europäische Menschenrechtskonvention, nicht explizit auf dieses Grundrecht Bezug nimmt. Die Konvention wurde Ende der



Kriszta Kovács ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsprofessur Global Constitutionalism im SCRIPTS-Projekt „Science Friction: Patterns, Causes and Effects of Academic Freedom Constestations“. Sie beschäftigt sich unter anderem mit den Themen Konstitutionalismus sowie Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. kriszta.kovacs@wzb.eu

Foto: © WZB/Martina Sander, alle Rechte vorbehalten.

1940er-Jahre formuliert, als der Schutz der Wissenschaftsfreiheit in Verfassungsdokumenten keine Konjunktur hatte. Damals erwähnten nur eine Handvoll Verfassungen die Wissenschaftsfreiheit oder die Autonomie der Universitäten. Außerdem kam ein wesentlicher Beitrag zur Ausarbeitung der Konvention von Rechtsexpert*innen aus Großbritannien, und im Vereinigten Königreich wurde die Wissen-

„Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte behandelt die Wissenschaftsfreiheit als Spezialfall der Klausel zur Meinungsfreiheit“

schaftsfreiheit bis in die späten 1980er-Jahre nur aus Gründen von Konvention und etablierter Praxis geschützt. Dies mag der Grund sein, warum die Konvention die Wissenschaftsfreiheit nicht explizit erwähnt. Was allerdings nicht bedeutet, dass sie sie überhaupt nicht schützt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg behandelt die Wissenschaftsfreiheit als Spezialfall der Klausel zur Meinungsfreiheit (Artikel 10) und bezeichnet sie als „Recht auf freie Meinungsäußerung im



Diese Schmetterlinge sind Teil der zoologischen Sammlung des Hamburger Centrums für Naturkunde. In verschiedenen Disziplinen versuchen Forschende, die Welt darzustellen und zu vermessen. Sie müssen dafür frei von politischen Vorgaben arbeiten können.
Foto: © Heinrich Holtgreve/ OSTKREUZ, alle Rechte vorbehalten.

akademischen Kontext“. Dieses Recht umfasst die Meinungsfreiheit innerhalb von Hochschulen und Forschungseinrichtungen – also die Freiheit, die Institution oder das System zu kritisieren, in dem die wissenschaftliche Arbeit geleistet wird – und die Meinungsfreiheit außerhalb – also die Freiheit, im Bereich der eigenen Expertise über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu sprechen. Daneben sind auch das Recht auf ungehinderten Zugang zu Informationen und das Recht zur Veröffentlichung und Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse Bestandteile der Meinungsfreiheit im akademischen Kontext.

Diese Auslegung von akademischer Meinungsfreiheit geht jedoch nicht so weit wie die Interpretation des Verfassungsrechtlers und ehemaligen Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts Dieter Grimm, demzufolge die Wissenschaftsfreiheit ein Funktionsgrundrecht

„Der Straßburger Gerichtshof hat den institutionellen Aspekt der Wissenschaftsfreiheit, nämlich die Autonomie der Universitäten, noch nicht erörtert“

ist, das in erster Linie darauf abzielt, das Wissenschaftssystem und die für sein Funktionieren notwendigen Bedingungen zu schützen. Der Grund für die Straßburger Zurückhaltung ist klar: Der Gerichtshof hat den institutionellen Aspekt der Wissenschaftsfreiheit, nämlich die Autonomie der Universitäten, noch nicht erörtert.

Es ist der Luxemburger EuGH, der demgegenüber anerkennt, dass eine robuste Demokratie mit lebendiger Wissenschaftsfreiheit den Schutz sowohl der individuellen Rechte Forschender als auch die Autonomie akademischer Einrichtungen vor ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen voraussetzt. Artikel 13 der Grundrechtecharta der Europäischen Union bestimmt: „Kunst und Forschung sind frei. Die akademische Freiheit wird geachtet.“ Die bereits erwähnte Charta wurde in den 2000er-Jahren entworfen und 2009 rechtskräftig – in einer Zeit also, als Wissenschaftler*innen au-

ßerordentliche Autorität und die Wissenschaft hohes Ansehen hatten. Sie enthält die Konzepte der Freiheit von Wissenschaft und Forschung. Es gibt allerdings verlässliche Berichte darüber, dass es unter den Mitgliedern des Konvents, der den Text verfasste, erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber gab, ob ein Artikel über die Wissenschaftsfreiheit in die Charta aufgenommen werden sollte. Jurist*innen aus Deutschland spielten bei diesen Diskussionen eine maßgebliche Rolle – kein Wunder also, dass die Bestimmung zur Wissenschaftsfreiheit in der Charta im Wortlaut an Artikel 5 Absatz 3 des Grundgesetzes erinnert („Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei“). Dennoch hat der Konvent Artikel 13 nie als ein Spiegelbild des deutschen Rechts verstanden. Der Begriff der Wissenschaftsfreiheit mag ein typisch deutsches Phänomen sein, er ist aber auch in internationalen Instrumenten wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 27) oder dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 15) und ebenso in vielen europäischen Verfassungen verankert. Als die Charta Ende des vergangenen Jahrhunderts ausgearbeitet wurde, gab es nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten bereits eine lange rechtliche Tradition, die Wissenschaftsfreiheit in Verfassungstexten zu garantieren.

Was bedeutet Artikel 13 der EU-Grundrechtecharta in der Praxis? Bis vor Kurzem gab es praktisch keine Rechtsprechung zu diesem Artikel im EU-Recht. Erst im Jahr 2020 fand er beim Urteil im Fall „Europäische Kommission gegen Ungarn“ Anwendung. Es ging um die ungarische Privatuniversität Central European University (CEU).

Im Jahr 2017 wurde eine Änderung des Hochschulgesetzes verabschiedet, die unter anderem eine internationale Vereinbarung zwischen dem Heimatstaat einer ausländischen Universität (die CEU ist eine Privatuniversität mit Sitz in New York, USA, die in Budapest angesiedelt war) und dem Gaststaat sowie den Nachweis über Bildungsangebote der ausländischen Universität in ihrem Heimatstaat verlangt. In der Öffentlichkeit hieß die Novelle schnell „Lex CEU“, weil ihre entscheidenden Kriterien vor allem die CEU trafen. Die Europäische Kommission reichte beim Europäischen Gerichtshof eine Klage gegen die ungarische Regierung ein und argumentierte, dass die Änderung gegen Artikel

13 verstoße, da sie bestimmte Universitäten darin behindere, in Ungarn frei zu forschen und wissenschaftliche Erkenntnisse zu verbreiten.

„Die Europäische Kommission reichte 2017 beim Europäischen Gerichtshof eine Klage gegen die ungarische Regierung ein“

Die ungarische Regierung hielt dagegen, dass die Verpflichtung, gesetzliche Bestimmungen einzuhalten, die akademische Freiheit der Universität als Institution oder ihres Personals nicht beeinträchtige.

In sein Urteil bezog der EuGH das Verständnis der Konvention von Meinungsfreiheit im akademischen Kontext mit ein. Er ging aber noch weiter und legte Artikel 13 umfassender aus: Unter Bezugnahme auf die Empfehlung zur Wissenschaftsfreiheit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats entschied der EuGH, dass auch Fragen der universitären Organisation, einschließlich ihrer Einrichtung und ihres Betriebs, von Artikel 13 erfasst sind. Darüber hinaus betonte der EuGH unter Berufung auf eine UNESCO-Empfehlung von 1997 die Bedeutung der institutionellen Autonomie als notwendige Voraussetzung „für die ordnungsgemäße Erfüllung der den Hochschullehrkräften und -institutionen übertragenen Aufgaben“. Diese Auslegung von Artikel 13 brachte den EuGH dazu, Ungarn zu verurteilen,

weil die Gesetzesnovelle die akademische Tätigkeit der CEU in Ungarn angreife. Die Novelle sei durch keines der von der Union anerkannten, übergeordneten Ziele gerechtfertigt, auf die sich Ungarn berufen habe. Die Entscheidung des EuGH kam für die CEU allerdings zu spät – die Hochschule konnte nicht nach Ungarn zurückkehren.

Auf Grundlage der Auslegung des EuGH lässt sich die in der Grundrechtecharta niedergelegte Freiheit wissenschaftlicher Forschung als eine Idee verstehen, die einer Institutionalisierung an Universitäten und anderen akademischen Einrichtungen bedarf, in denen sich Forschende organisieren. Für solch institutionalisierte Strukturen garantiert die Charta akademische Freiheit. Im Mittelpunkt des Wissenschaftsverständnisses des EuGH steht eine Institution – wie etwa die Universität oder das Wissenschaftssystem im Ganzen –, die ein Ort der Reflexion ist, geleitet von der Idee der Wahrheitssuche. Diese wissenschaftliche Arbeit geschieht – zumindest in gewissem Grad – um ihrer selbst willen. Artikel 13 wird vom EuGH als eine Bestimmung ausgelegt, nach der institutionelle Autonomie erforderlich ist, um die ordnungsgemäße Erfüllung der den Hochschuleinrichtungen übertragenen Aufgaben zu gewährleisten. Diese autonomen Institutionen sind die Torwächter, die Akademiker*innen vor ungerechtfertigtem Druck von außen schützen.

Nur die Zeit wird zeigen, ob solch ein scheinbar robuster Rechtsschutz standhält, wenn es darum geht, die zerbrechliche Wissenschaftsfreiheit in Europa aufrechtzuerhalten und staatliche Übergriffe auf Forscher*innen und ihre Institutionen abzuwehren. ●

Literatur

Barendt, Eric: *Academic Freedom and the Law. A Comparative Study*. Oxford: Hart 2010.

Grimm, Dieter: „Wissenschaftsfreiheit als Funktionsgrundrecht“ in *Wissenschaftsfreiheit in Deutschland. Drei rechtswissenschaftliche Perspektiven*. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften 2021.

Ignatieff, Michael/Roch, Stefan (Hg.): *Academic Freedom. The Global Challenge*. Budapest/New York: CEU Press 2018.

Lyer Roberts, Kirsten/Saliba, Ilyas/Spanghel Janika: *University Autonomy Decline. Causes, Responses, and Implications for Academic Freedom*. London: Routledge 2022.

Pabel, Katharina/Schmahl, Stefanie/Schiedermaier, Stephanie (Hg.): *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Art. 10 – I. Wissenschaftsfreiheit, §§ 111-116*. Köln: Carl Heymanns Verlag 2020.