zeitschrift für
menschenrechte
JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

Die Freiheit der Wissenschaften

Jahrgang 17 2023 Nr. 2

Thema

Janika Spannagel: Die Ambivalenz des Zweifels. Wissenschaftsfeindlichkeit als Gefahrenquelle für die liberale Ordnung

Katrin Kinzelbach: Universitäten in der Verantwortung. Wissenschaftsfreiheit in der akademischen Zusammenarbeit mit autokratischen Staaten

Alexandra Kaiser: Autoritäres Recht in Aktion. Verhaltenskodizes für chinesische Wissenschaftler:innen

Lars Lott: Expert:innendaten in der internationalen Menschenrechtsforschung am Beispiel des Academic Freedom Index

Aus aller Welt

Klaus D. Beiter: Academic/Scientific Freedom? Or "New" Freedom (Neoliberalism)? – Rebuilding Moral Universities in the Light of the Rights to Education and Science of International Law

Außer der Reihe

Forum

Profile

zfmr

WOCHEN SCHAU VERLAG

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Die Freiheit der Wissenschaften

Mit Beiträgen von

Frank Albrecht
Jana F. Bauer
Klaus D. Beiter
Sabine Berghahn
Christopher Bohlens
Angela Heucher
Alexandra Kaiser
Katrin Kinzelbach
Lars Lott
Mathilde Niehaus
Jan Tobias Polak
Karoline Rhein
Marcellina Schmidt
Lea Smidt
Janika Spannagel
Lena Taube

zfmr herausgegeben von
Michael Krennerich (Leitung),
Christina Binder, Tessa Debus,
Elisabeth Holzleithner, Arnd Pollmann,
Janika Spannagel, Stefan Weyers

WOCHENSCHAU VERLAG

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte
journal for human rights

Herausgeber*innen: Christina Binder *(Universität der Bundeswehr München);* **Tessa Debus** *(Wochenschau Verlag);* **Elisabeth Holzleithner** *(Universität Wien);* **Michael Krennerich** *(CHREN, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg);* **Arnd Pollmann** *(Alice Salomon Hochschule Berlin);* **Janika Spannagel** *(Freie Universität Berlin);* **Stefan Weyers** *(Johannes Gutenberg Universität Mainz)*

Rubrik Buchbesprechungen: Marco Schendel *(Univ. Erlangen-Nürnberg)*

Wissenschaftlicher Beirat: Zehra Arat *(Univ. of Connecticut);* **Seyla Benhabib** *(Yale Univ.);* **Heiner Bielefeldt** *(Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg);* **Jan Eckel** *(Eberhard Karls Universität Tübingen);* **Anna Goppel** *(Universität Bern);* **Rainer Huhle** *(Nürnberger Menschenrechtszentrum);* **Zdzisław Kędzia** *(Adam Mickiewicz Universität Posnań, Polen);* **Morten Kjaerum** *(Raoul Wallenberg Institute, Lund);* **Regina Kreide** *(Justus-Liebig-Universität Gießen);* **Michael Lysander Fremuth** *(Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien; Univ. Wien);* **Anja Mihr** *(Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin);* **Gerd Oberleitner** *(Univ. Graz);* **Martin Muránsky** *(Comenius Universität Bratislava, Slowakei);* **Beate Rudolf** *(Deutsches Institut für Menschenrechte);* **Susanne Zwingel** *(Florida International University, Miami, FL)*

Redaktionsanschrift: Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

Chefredakteur: Michael Krennerich

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 28,–; Jahresabopreis € 42,–; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 21,–; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Geschäftsführung: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Silke Schneider

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

Anzeigen: Wochenschau Verlag, Tel. 069/7880772-0, Fax 069/7880772-25, anzeigen@wochenschau-verlag.de

Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7566-0048-9
ISSN 1864-6492; eISSN 2749-4845
DOI https://doi.org/10.46499/2236

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de
The journal is available at EBSCO.

WOCHEN SCHAU VERLAG

Wochenschau Verlag • Eschborner Landstr. 42–50 • 60489 Frankfurt/M.
Tel: 069/7880772-22 • Fax: 069/7880772-20
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

INHALT

Editorial 5

Die Freiheit der Wissenschaften

Janika Spannagel: Die Ambivalenz des Janika Spannagel: Die Ambivalenz des Zweifels. Wissenschaftsfeindlichkeit als Gefahrenquelle für die liberale Ordnung 6

Katrin Kinzelbach: Universitäten in der Verantwortung. Wissenschaftsfreiheit in der akademischen Zusammenarbeit mit autokratischen Staaten 30

Alexandra Kaiser: Autoritäres Recht in Aktion. Verhaltenskodizes für chinesische Wissenschaftler*innen 50

Lars Lott: Expert:innendaten in der internationalen Menschenrechtsforschung am Beispiel des Academic Freedom Index 70

Aus aller Welt

Klaus D. Beiter: Academic/Scientific Freedom? Or “New” Freedom (Neoliberalism)? Rebuilding Moral Universities in the Light of the Rights to Education and Science of International Law 94

Außer der Reihe

Marcellina Schmidt, Jan Tobias Polak, Angela Heucher, Lea Smidt, Lena Taube: Kann Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte stärken? Ergebnisse der Evaluierung des Menschenrechtsansatzes in der Privatsektor- und Finanzsystemevaluierung 132

Forum

Karoline Rhein, Jana F. Bauer und Mathilde Niehaus: Perspektivenvielfalt in der Wissenschaft? Barrieren für Promovierende mit Behinderungen und Handlungsmöglichkeiten 153

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Profile

Frank Albrecht: Die „Philipp Schwartz-Initiative“ im Profil 162

Christopher Bohlens: Korruptionsprävention an Hochschulen in Deutschland. Empfehlungen von Transparency International Deutschland 174

Buchbesprechung

Wolfgang Hecker: Die Kopftuchdebatte. Verfassungsrecht und Sozialwissenschaften (von Sabine Berghahn) 182

Autor*innen 191

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

EDITORIAL

Diese Ausgabe der *zfmr* behandelt unterschiedliche Aspekte des großen Themas „Freiheit der Wissenschaften". Janika Spannagel legt Hintergründe und Spielarten von Wissenschaftsfeindlichkeit dar und diskutiert ihre Auswirkungen auf den Stellenwert und die Freiheit von Wissenschaften in liberalen Demokratien. Katrin Kinzelbach wiederum wirft die Frage auf, welche Risiken mit der Institutionalisierung der Wissenschaft bei Kooperationen mit autokratisch regierten Staaten einhergehen und welche Verantwortung und Möglichkeiten Universitäten haben, hier Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Wie eng die Grenzen sind, wird gerade anhand der grenzübergreifenden Wissenschaftskooperation mit der Volksrepublik China deutlich. Eigens in einem Beitrag erläutert Alexandra Kaiser neuere Verhaltenskodizes für chinesische Wissenschaftler:innen und untersucht, wie sich die staatliche Forderung nach individuellem Gehorsam dort auf die Wissenschaftsfreiheit auswirkt. Aus einem methodischen Blickwinkel stellt anschließend Lars Lott den Varieties of Democracy (V-Dem)-Datensatz vor und erläutert anhand des Academic Freedom Index (AFI) die Vor- und Nachteile von Erfassungen von Menschenrechtsverletzungen, die auf Befragungen von Expert:innen beruhen. Der AFI versucht, das Menschenrecht auf Wissenschaftsfreiheit international quantitativ-vergleichend zu erfassen. Anschließend entwickelt Klaus D. Beiter meinungsstark seine anti-neoliberale Kritik an dem internationalen Universitätsbetrieb und seinen Auswirkungen auf die Wissenschaftsfreiheit.

Um Barrieren für Promovierende mit Behinderungen geht es in dem Forumsbeitrag von Karoline Rhein, Jana F. Bauer und Mathilde Niehaus. In der Rubrik „Profile" stellt Frank Albrecht die „Philipp Schwartz-Initiative" für verfolgte Wissenschaftler:innen vor, und Christoph Bohlens legt Empfehlungen von Transparency International Deutschland zur Prävention von Korruption an Hochschulen in Deutschland dar. „Außer der Reihe" befindet sich ein Beitrag eines Autor:innen-Teams des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Es hat für den Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung untersucht, ob Projekte der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands menschenrechtlichen Standards und Prinzipien genügen.

Wir danken den Autor:innen für die gelungene Zusammenarbeit und wünschen unseren Leser:innen eine spannende Lektüre.

Ihre Herausgeber:innen der *zfmr*

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Janika Spannagel

Die Ambivalenz des Zweifels

WISSENSCHAFTSFEINDLICHKEIT ALS GEFAHRENQUELLE FÜR DIE LIBERALE ORDNUNG

Abstract

Die gesellschaftliche Bedeutung der Wissenschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten parallel zur Komplexität globaler Krisen und der Sehnsucht nach rationalen Lösungen stetig zugenommen. Diese Entwicklung löst jedoch auch Ängste und Vorbehalte aus und wird von Teilen der Bevölkerung kritisch bis feindselig betrachtet. Der Artikel nimmt dieses Phänomen der Wissenschaftsfeindlichkeit genauer in Augenschein. Er beleuchtet die Hintergründe und Spielarten entsprechender Positionen, unternimmt anhand aktueller Umfragedaten eine empirische Einordnung und diskutiert, welche Gefahren von wissenschaftsfeindlichen Einstellungen für die Wissenschaftsfreiheit und die liberale Ordnung ausgehen.

In recent decades, the social significance of science has steadily increased alongside the growing complexity of global crises and the desire for rational solutions. However, this development also generates fears and reservations and is viewed critically or even with hostility by parts of the population. This article takes a closer look at this phenomenon of science skepticism. It sheds light on the background and varieties of such positions, uses recent survey data to provide an empirical assessment, and discusses the dangers that anti-scientific attitudes pose to academic freedom and the liberal order.

1. Einleitung

Der Begriff der „Wissensgesellschaft“ wurde in der Soziologie der 1960er und 1970er Jahren geprägt, um die Weiterentwicklung der Industriegesellschaften hin zu einem System zu beschreiben, in dem Wissen als Ressource immer entscheidender wird (Heidenreich 2003: 34). Besonders viel Beachtung fand dabei das Buch *The Coming of the Post-Industrial Society* von Daniel Bell, das 1973 erstmals veröffentlicht wurde und in dem er die zunehmend wichtigere Stellung von Wissenschaft und akademischer Qualifikation in Wirtschaft und Politik skizzierte (Bell 1973). Einer der zentralen Impulse dieser Debatte war die globale Bildungsexpansion, die nach dem Zweiten

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Weltkrieg einsetzte und im Zuge derer auch die moderne Wissenschaft als „kulturelles Vehikel" von universell anwendbaren Wahrheiten die Globalisierung in anderen Bereichen maßgeblich vorangetrieben wurde (Drori et al 2009: 262). Als rationale Autorität wurde der Wissenschaft dabei eine enorme Rolle zuteil, mit der sie in alle Lebensbereiche moderner Gesellschaften hineinwirkt (ebd.: 263, Böhme/Stehr 1986). Tatsächlich erfährt diese Rolle durch die zunehmend komplexen Krisen unserer heutigen Zeit eher noch weiteren Zuwachs in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung.

Die Analysen der 1970er Jahre waren überwiegend optimistisch gestimmt und die Vorstellung einer „Wissensgesellschaft" wurde vielfach mit hohen Erwartungen und Sehnsüchten nach technokratischen Lösungen für gesellschaftliche Probleme überfrachtet. Im Laufe der Zeit, vielleicht gerade wegen der politischen Aneignung des Konzepts der „Wissensgesellschaft" in der gezielten Förderung von Wissensökonomien, wurden die soziologischen Analysen kritischer und befassten sich zunehmend auch mit den Risiken und Dilemmata dieser Entwicklung (Heidenreich 2003: 37). So lässt sich in vielen Gesellschaften heute eine spürbare wissenschaftskritische Gegenbewegung beobachten, die die historische Autorität der Wissenschaft grundlegend anzweifelt (Rutjens et al. 2022) und sich entsprechend gegen den wissenschaftlichen Konsens einer menschengemachten Klimakrise wendet, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Corona-Pandemie leugnet oder Wissenschaft generell als bloße Meinung abtut.

Einen 2021 erschienenen Essay zu *Universitäten und Gesellschaft im Wandel: Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?* leitet der Soziologe Uwe Schimank mit der Beobachtung ein, dass die „Wissenschaftsverachtung" von aufstrebenden rechtspopulistischen Akteuren wie Donald Trump oder der AfD „besorgniserregend" sei, und mahnt, dass die Wissenschaft sich nicht auf die „Gnade des Desinteresses" dieser Akteure an Wissenschaftspolitik verlassen sollte. Nach diesem kurzen Anriss des Themas Wissenschaftsfeindlichkeit fokussiert der Autor seinen Artikel jedoch auf andere gesellschaftliche Phänomene „abseits solcher Extremszenarien" (Schimank 2021: 42). Wenngleich man nicht unbedingt von einer allgemeinen Krise des Vertrauens in die Wissenschaft sprechen kann (mehr zur Empirie weiter unten), so greift Schimanks Einordnung der Gefahr durch Wissenschaftsverachtung als „Extremszenario" dennoch zu kurz. Denn die Wissenschaftsfeindlichkeit diverser politischer und sozialer Strömungen kann ihre Wirkung auf die Wissenschaft und ihre Freiheit auch entfalten, ohne dass radikale Parteien sie in das Zentrum der Macht tragen und von oben herab eine neue Wissenschaftspolitik diktieren.

Der vorliegende Artikel sucht daher die Frage zu ergründen, auf welche Weisen eine Ausbreitung von Wissenschaftsfeindlichkeit in liberalen Demokratien sich auf

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

den Stellenwert und die Freiheit der Wissenschaft – und damit letztlich auch die liberale Ordnung – auswirken kann (und in manchen Hinsichten bereits tut). Hierfür beleuchte ich zunächst gesellschaftliche Hintergründe von Wissenschaftskritik und -feindlichkeit (2), gehe dann genauer auf zwei Spielarten der Wissenschaftskritik ein, eine antiakademische und eine antiwissenschaftliche (3). Anschließend unternehme ich anhand von Umfragedaten und neueren Studien den Versuch einer empirischen Einordnung (4) und bespreche die Bedeutung, die diese Entwicklungen für die Wissenschaft und ihre Freiheit in liberalen Demokratien haben können (5). Im letzten Teil betrachte ich die Schlussfolgerungen und mögliche Lösungswege (6).

2. Hintergründe

Kritik und Feindseligkeit gegenüber der modernen Wissenschaft, ihren Inhalten und Methoden, sind keineswegs ein neues Phänomen, sondern haben sie seit Beginn ihrer Entstehungsgeschichte begleitet. Vor dem Hintergrund der Wirkmacht, mit der wissenschaftliche Erkenntnisse grundlegende religiöse Glaubenslehren ins Wanken bringen konnten, mag das auch nicht verwundern. Auf die komplexe Geschichte von Wissenschaftsfeindlichkeit soll an dieser Stelle aber nicht näher eingegangen werden, da der Fokus auf zeitgenössischen Aspekten liegt. Der Begriff der „Wissenschaftsfeindlichkeit" ist nicht einheitlich definiert; im Englischen werden häufiger die Termini *science skepticism* oder *science denialism* verwendet, die jeweils eine spezifische Haltung zu wissenschaftlichen Erkenntnissen andeuten. In diesem Artikel verwende ich „Wissenschaftsfeindlichkeit" als globalen Oberbegriff für verschiedene Strömungen und Spielarten, in denen mit einer feindseligen Haltung Kritik an Wissenschaft geübt wird.

Zunächst ist es für diese Überlegungen wichtig, sich die „dunklen" und zwiespältigen Seiten der Wissenschaft zu vergegenwärtigen. Das betrifft zum einen die Mittäterschaft von Wissenschaftler:innen in repressiven Regimen und Verbrechen im Rahmen von Kolonialisierung, Holocaust und Krieg, wo sie häufig entscheidende Beiträge zu grausamen Menschenrechtsverletzungen, Bevölkerungspolitiken und Waffentechnologien geleistet haben (und noch immer leisten). Zum anderen geht es aber auch um die sekundäre Anwendung nur scheinbar „neutraler" wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfindungen, durch die unmittelbar oder im Laufe der Zeit unzählige Menschen zu Schaden gekommen sind. Historisch betrachtet rückte die Auseinandersetzung um eine Verantwortung der Wissenschaft – sowie der einzelnen Wissenschaftler:innen – mit den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts mehr und

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

mehr in den Fokus. Während im Zusammenhang mit dem Ersten Weltkrieg einige prominente Wissenschaftler:innen ihre Verantwortung noch im patriotischen Dienst für das Vaterland sahen,[1] wendete sich das Blatt – zumindest in der öffentlichen Debatte – mit den Verheerungen des Zweiten Weltkriegs, die ohne das Mitwirken von Wissenschaftler:innen so nicht denkbar gewesen wären (Ash 2008: 321). Die Verfilmung des Falls Oppenheimer,[2] den Daniel Bell als „Janus-faced symbol of science as creator and destroyer" (1973: 398) beschrieb, hat im Jahr 2023 wieder die Aufmerksamkeit auf diesen Wendepunkt in der Wissenschaftsgeschichte gelenkt.

Das massiv gesteigerte destruktive Potenzial wissenschaftlicher Entdeckungen und die zunehmend strukturelle Verflechtung von Wissenschaft, Politik und Militär haben zugleich auch den Diskurs über die Verantwortung der Wissenschaft befeuert (Ash 2008), der prominent von Atomphysiker:innen, aber auch weit darüber hinaus geführt wurde. Der deutsche Philosoph und Antiatomaktivist Günther Anders beispielsweise wies mit seiner 1956 erschienenen Studie *Die Antiquiertheit des Menschen* eindrücklich auf die Gefahren hin, die mit dem steten wissenschaftlichen und technischen Fortschritt für die Menschheit einhergehen (Anders 1956). Die zahlreichen Filmbesprechungen von „Oppenheimer", die Parallelen zur aktuellen Entwicklung von Künstlicher Intelligenz ziehen (z.B. Milmo 2023, Markey 2023), zeigen deutlich, dass dieses Thema einer existenziellen Bedrohung durch wissenschaftlichen Fortschritt weiterhin höchst aktuell ist. Unabhängig davon wie apokalyptisch eine solche Bedrohung tatsächlich sein mag, können wir in diesem Zusammenhang bereits feststellen, dass nicht jede, auch grundsätzliche Kritik an Wissenschaft notwendigerweise mit einer Ablehnung von Rationalität und Intellektualismus einhergehen muss – ein Eindruck, der in der Debatte um „Wissenschaftsskepsis" bisweilen entsteht.

Die existenzielle Sorge vor dem Kontrollverlust der Wissenschaft ist jedoch nur eines von etlichen möglichen Motiven von Wissenschaftsfeindlichkeit. Zwei weitere Aspekte in der breiteren gesellschaftlichen Entwicklung scheinen mir wichtig, um wissenschaftsfeindliche Haltungen zu kontextualisieren: Zum einen müssen wir feststellen, dass viele der großen Hoffnungen und Versprechungen im Zusammenhang

1 So beispielsweise der Fall des deutschen Chemikers Fritz Haber, der 1918 für seine Herstellung von Düngemittel den Nobelpreis erhielt, obwohl er zugleich nicht nur aktiv die Entwicklung von Giftgasen vorangetrieben, sondern diese auch mit großem Eifer auf dem Schlachtfeld des Ersten Weltkriegs zum Einsatz gebracht hatte (Szöllösi-Janze 1998; Friedrich/James 2017: 28 f.). Bis heute trägt das ehemalige Kaiser-Wilhelm-Institut für Chemie in Berlin seinen Namen. Doch auch amerikanische Chemiker setzten sich im Nachgang des Ersten Weltkriegs mit Nachdruck dagegen ein, dass die USA das Genfer Protokoll zur Ächtung der chemischen Kriegsführung ratifiziert (Ash 2008: 321), was dann auch erst 50 Jahre später erfolgte.

2 Oppenheimer (Universal Pictures 2023), Regie: Christopher Nolan.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

mit der allgemeinen Bildungsexpansion, der Entwicklung als „Wissensgesellschaft“ und der Ausbreitung des Liberalismus allgemein letztlich enttäuscht wurden: Weder wurden tiefgreifende gesellschaftliche Probleme überwunden, noch hat sich ein allgemeiner Wohlstand eingestellt. Manche sehen die Gründe für dieses Scheitern in der unzureichenden Beachtung wissenschaftlicher Erkenntnisse (vgl. Bertsou/Caramani 2022). Andere dagegen haben das Vertrauen in die Wissenschaft und andere zentrale Institutionen der liberalen Ordnung und ihre Fähigkeit (oder Bereitschaft), effektive Lösungen anzubieten, verloren (vgl. Börzel/Zürn 2020).

Zum anderen hat „die“ Wissenschaft massiv an Einfluss gewonnen und ist im alltäglichen Leben präsenter als je zuvor. Nur wenige Entscheidungen des öffentlichen wie teils auch des privaten Lebens (man denke an Hygiene, Gesundheit, Ernährung, Konsumentscheidungen, Kindererziehung) werden mehr ohne einen Rekurs auf wissenschaftliche Expertise oder Erkenntnisse getroffen (Drori et al. 2009: 263). Allerdings ist diese Macht keine despotische, die Individuen unter Zwang stellt, sondern sie gibt vielmehr eine enorme Verantwortung an jede:n Einzelne:n zurück, eigenbestimmte Entscheidungen zu treffen (ebd.: 269). Wie in der kritischen Rezeption der „Wissensgesellschaft“ (vgl. Heidenreich 2003) vielfach thematisiert wurde, kann die damit einhergehende Erosion tradierter Gewissheiten jedoch auch Unsicherheit und Überforderung hervorrufen. Nico Stehr beschreibt als „Risiko des emanzipatorischen Potenzials des Wissens“, dass Wissen letztlich einen „Zuwachs an Handlungsoptionen“ bedeutet, der Unsicherheiten produziert. Entsprechend ist „Wissenschaft damit vor allem Quelle von Ungewissheit und gesellschaftspolitischen Problemen“ (Stehr 2002). Daher mag es wenig verwundern, wenn diese emanzipatorische Überforderung bisweilen auch in einer Komplexitätsmüdigkeit und einem Widerstand gegen die allumfassende Präsenz von Wissenschaft im modernen Leben mündet.

Diese wachsende Autorität und Bedeutung der Wissenschaft ruft zudem bei manchen auch ein gewisses Unbehagen darüber hervor, wer im demokratischen System überhaupt Macht ausübt und wie. Tatsächlich ist der Umgang mit Expertise ein vielschichtiges Problem im politischen Prozess von Demokratien (vgl. Bechmann 2003, Münkler 2020, Bogner 2021). Das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Expertise erklärt Laura Münkler damit, dass „Expertisen prinzipiell weder als objektive und daher verbindliche Wahrheit noch als bloße Meinung angesehen werden können“ (2022). Die Uneindeutigkeit dieser Rolle schürt entsprechend Vorwürfe einer „Expertokratie“, derzufolge demokratisch nicht legitimierte Expert:innen essentielle Entscheidungen träfen, sowie allgemeines Misstrauen gegenüber dem Rat und der Integrität von Expert:innen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

3. Spielarten der Wissenschaftsfeindlichkeit

Diese mehr oder weniger diffusen Hintergrundfaktoren bilden die Kulisse für konkrete wissenschaftskritische und -feindliche Positionen, die ich im Folgenden detaillierter besprechen werde. Grundsätzlich kann man zwischen zwei Stoßrichtungen unterscheiden, die ich Mede und Schäfer (2020) folgend als „antiakademisch" und „antiwissenschaftlich" einordne.

3.1 ANTIAKADEMISCH: GEGEN DEN EINFLUSS DER AKADEMISCHEN ELITEN

Als antiakademisch lassen sich Akteur:innen und Argumente beschreiben, die mangelndes Vertrauen in die organisierte Wissenschaft zum Ausdruck bringen, die Autorität der wissenschaftlichen Methode selbst jedoch nicht in Frage stellen, sondern sich teils mit ihren eigenen Positionen als Botschafter der „wahren" Wissenschaft präsentieren. Es lassen sich wiederum verschiedene Unterkategorien ausmachen, die allerdings fließend ineinander übergehen und argumentativ oft aufeinander aufbauen.

In der Forschung wurde in den vergangenen Jahren der Begriff s*cience-related populism* oder Wissenschaftspopulismus geprägt (Mede/Schäfer 2020, Bellolio 2022, Eslen-Ziya/Giorgi 2022, Post 2022, Eberl et al. 2023), um den spezifisch wissenschaftsbezogenen Aspekt populistischer Rhetorik zu beschreiben. Dieser Populismus „richtet sich gegen den Einfluss wissenschaftlicher Eliten auf die politische Entscheidungsfindung und die wissenschaftliche Autorität bei der Produktion anerkannten Wissens" (Post 2022). Indem sie „das Volk" und eine als korrupt dargestellte wissenschaftliche Elite gegeneinander ausspielen, vertiefen populistische Akteure den vermeintlichen Graben zwischen elitären Wissenschaftler:innen und bodenständigen Wähler:innen. Diese Rhetorik ist keinesfalls ein neues Phänomen – der für sowohl linken als auch rechten Populismus bezeichnende Diskurs von Volk gegen Elite hat sich schon seit jeher auch gegen die wissenschaftliche Elite gerichtet (vgl. Gelber 2011). Vor dem Hintergrund einer sich ausweitenden Rolle der Wissenschaft im politischen Prozess hat dadurch jedoch auch die Prominenz des Themas im populistischen Diskurs zugenommen (vgl. Eslen-Ziya/Giorgi 2022) – sowie die Verfügbarkeit sozialer Medien als hocheffizientem Verbreitungsmechanismus politischer Botschaften (vgl. Hameleers 2022, Nunan/Navin 2020: 10).

Das klassisch populistische Motiv des Antielitismus nimmt sowohl in der antiakademischen wie in der antiwissenschaftlichen Position eine zentrale Rolle ein. Wissenschaftler:innen und ihre Institutionen werden als Teil der Elite betrachtet, die

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

kraft ihrer Position entscheidungsbemächtigt seien, obwohl sie eigentlich moralisch unterlegen und gänzlich losgelöst von Alltagsproblemen und -erfahrungen agierten (Mede/Schäfer 2020: 481, Bellolio 2022). In der antiakademischen Variante wird häufig die (mehr oder weniger klar definierte) akademische Elite als korrumpiert, von Linksradikalen unterwandert, oder gar als Teil des *deep state* diffamiert. In den USA bedienen sich aktuell viele Republikaner:innen und konservative Agitator:innen dieser Rhetorik wie auch schon Donald Trump (siehe Douglass 2022: 86) und zahlreiche Politiker:innen vor ihm. Spezifisch antiakademisch – im Gegensatz zu antiwissenschaftlich – ist die Position dann, wenn beispielsweise der rechtskonservative Journalist Christopher Rufo eine „Rückeroberung" der akademischen Institutionen von der vorgeblichen linksradikalen Unterwanderung propagiert, um eine klassisch-liberale Bildung wiederherzustellen (Rufo 2023). In Deutschland ist die Rhetorik weniger stark ausgeprägt, deutet sich in Teilen aber beispielsweise bei Positionen von Thilo Sarrazin (2022) oder auch bei Sandra Kostner (2022: 20-22) an. Kostner ist Vorsitzende des Netzwerk Wissenschaftsfreiheit und beklagt regelmäßig die angebliche Dominanz von sogenannten „Agendawissenschaftlern" in bestimmten Fachbereichen, die sich ihr zufolge an einer „identitätslinken Läuterungsagenda" abarbeiten. Letztlich geht es in dieser Vorstellung darum, dass wissenschaftliche Eliten zwar eine Daseinsberechtigung haben, nur eben gerade nicht die „Richtigen" am Zug seien.

Eine zweite antiakademische Position ist die, mit der interessengeleitet bestimmte wissenschaftliche Erkenntnisse in Zweifel gezogen werden, deren politische oder behördliche Beachtung sich negativ auf das eigene Geschäftsmodell auswirken könnten. Inzwischen ist sehr gut belegt, dass profitorientierte Unternehmen, insbesondere in der Tabakbranche und unter Herstellern fossiler Brennstoffe, gezielt unliebsame Studien unterdrückt und manipulierte Ergebnisse verbreitet haben (Oreskes/Conway 2010). Doch auch andere Branchen bedienen sich wissenschaftsfeindlicher Strategien. Ein bemerkenswertes Beispiel ist ein Gesetz von 2012 in North Carolina, das es verbietet, Policy-Entscheidungen auf Grundlage von wissenschaftlichen Prognosen des Meeresspiegelanstiegs zu treffen (General Assembly of North Carolina 2012) – auf dem Spiel standen massive Investitionen durch Immobilienkonzerne in den Küstenregionen, die durch Bebauungsverbote oder strengere Auflagen stark an Wert verloren hätten. Die Republikanerin Pat McElraft, die den Gesetzentwurf eingebracht hatte, erklärte dazu: „What we have done is to ask [the science panel] to use blended models, to use historical data, to use some real science, some science that we can all trust when we start making laws here in the state of North Carolina, when we start affecting property values of our citizens on the coast." Ihr Parteikollege Frank Iler bezeichnete

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

die wissenschaftlichen Erkenntnisse über das Ansteigen des Meeresspiegels als „fantasy basically“ (Ross 2012). Die Taktik, Studien etablierter Wissenschaftler:innen als „schlechte Wissenschaft“ zu diffamieren oder zumindest als „umstritten“ darzustellen hat dabei den Nebeneffekt, dass durch die Verwässerung von wissenschaftlichen Standards und bewusster Verwischung von Fakten und Meinungen das Vertrauen in den wissenschaftlichen Prozess insgesamt (weiter) untergraben wird.

Das Modell der „Gegenexpertise“ findet sich ebenso auch auf ideologisch motivierter Ebene. Besonders während der Corona-Pandemie konnte man eine Vielzahl selbsternannter Expert:innen beobachten, die sich als alternative Autoritäten präsentierten und in der Öffentlichkeit – unter anderem in etablierten Medien – eine beachtliche Prominenz erlangt haben. Auch viele, die sich der Querdenker-Bewegung zurechnen, argumentierten scheinbar wissenschaftlich und stellten lediglich die Methodik oder die Vertrauenswürdigkeit etablierter Wissenschaftler:innen in Frage (Bogner 2022). Ein zentraler Punkt in dieser Diskussion wissenschaftsfeindlicher Haltungen und dem Phänomen der Gegenexpertise ist, dass Kritik und Zweifel in der modernen Wissenschaft selbst als Methode angelegt sind. Im gegenwärtigen wissenschaftlichen Denken werden Erkenntnisse nicht mehr mit einem universellen und transtemporalen Absolutheitsanspruch belegt, sondern vielmehr als Annäherung an die Wahrheit angesehen, die gegebenenfalls durch weitere Erkenntnisse falsifiziert werden kann (Sievi 2017: 29). Das Bezweifeln und Hinterfragen ist entsprechend auch Teil des wissenschaftlichen *peer review*-Prozesses und begründet eine grundsätzliche Offenheit gegenüber neuen, möglicherweise widersprüchlichen Erkenntnissen. Das Perfide an den Skeptiker:innen, die sich als alternative Autoritäten präsentieren, ist jedoch, dass sie ihre Darstellungen in aller Regel den wissenschaftlichen Qualitätssicherungsverfahren gerade entziehen, indem sie zwar die Öffentlichkeit, nicht aber die wissenschaftliche Auseinandersetzung in Fachjournalen oder Konferenzen suchen (Horn 2021).

Noch grundsätzlicherer Natur in der antiakademischen Wissenschaftsfeindlichkeit ist die Intellektuellenfeindlichkeit, die sich in vielen autoritären politischen Strömungen und Regimen finden lässt. Die Übergänge zu antiwissenschaftlichen Haltungen können dabei fließend sein – im Fall der kommunistischen Khmer Rouge in Kambodscha beispielsweise wurde als Teil ihrer „Jahr Null“-Politik jegliche akademische Struktur zerstört, und Professor:innen und Studierende wurden massenhaft hingerichtet (Clayton 1998). Bekanntlich stand auch das NS-Regime Intellektuellen feindselig gegenüber; gleichzeitig machte es sich jedoch bestimmte Wissenschaftszweige zunutze und förderte Bereiche wie die Kampfmittelforschung vehement (Schmaltz 2005).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Zusammenfassend geht es in der antiakademischen Spielart der Wissenschaftsfeindlichkeit also in der Regel nicht um einen Angriff auf Wissenschaftlichkeit an sich, sondern um die Ausgestaltung wissenschaftlicher Institutionen und ihre Bedeutung im politischen Prozess. Darum richtet die Anfeindung sich, oft mittels der Unterstellung fragwürdiger Motive und Interessen, gegen Vertreter:innen der organisierten Wissenschaft, gegen ihre Glaubwürdigkeit, Privilegien oder Finanzierung.

3.2 ANTIWISSENSCHAFTLICH: GEGEN DIE AUTORITÄT VON WISSENSCHAFT

Anders verhält es sich mit Kritiken, die sich fundamental gegen die epistemische Autorität der modernen Wissenschaft selbst wenden (Bellolio 2022). Dabei werden wissenschaftliche Methoden als verlässlicher Weg zur objektiven Wahrheitsfindung angezweifelt. An ihre Stelle werden Erfahrungswissen, gesunder Menschenverstand, religiöse Dogmen oder auch Verschwörungsmythen gestellt; wobei es auch hier unterschiedliche Ausprägungen und Motive gibt.

In der Betonung praktischen Wissens als „ehrliche" Alternative zu einer alltagsuntauglichen Wissenschaft liegt die antiwissenschaftliche Variante des oben beschriebenen populistischen Antielitismus begründet. Während viele US-Republikaner derzeit eher den Wunsch nach einer anderen Wissenselite hegen, zeigen sich Figuren wie Donald Trump oder auch Jair Bolsonaro stattdessen weitaus weniger interessiert an Wissenschaft überhaupt. Das Motiv dafür liegt auf der Hand: Die Ablehnung von Wissenschaft bedeutet, ganz gezielt Autoritäten zu untergraben, die den eigenen Behauptungen oder der eigenen Politik kompetent widersprechen könnten. Die grundsätzliche Ablehnung formaler Bildung zugunsten des gesunden Menschenverstands – bzw. religiöser Grundsätze – geht gerade in den USA auf eine lange Geschichte zurück und ist teils durch evangelikale Strömungen begründet (vgl. Noll 1994).

Hier knüpft auch eine weitere Version der antiwissenschaftlichen Position an, nämlich die religiös bzw. spirituell begründete. Zwar müssen Religion und Wissenschaft nicht zwangsläufig in Widerspruch zueinander stehen; doch gibt es dogmatische Interpretationen, die wissenschaftliche Erkenntnisse aus schlichter Überzeugung ablehnen. Ein prominentes Beispiel ist der Kreationismus, unter dem es wiederum eine Vielzahl unterschiedlicher Anschauungen gibt (vgl. Huskinson 2000: 6-9). Gemein haben sie, dass sie die menschliche Abstammungsgeschichte der Evolutionstheorie ablehnen, weil sie den Menschen als etwas betrachten, das separat vom Rest der Schöpfung erschaffen wurde. Vertreter:innen dieser Bewegungen messen religiösen Lehren entsprechend einen höheren Wahrheitsgehalt zu und sehen wissenschaft-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

liche Erkenntnisse als inakzeptablen Angriff auf ihr Weltbild und Selbstverständnis (ebd.: 13).

4. Empirische Befunde zur Verbreitung von Wissenschaftsfeindlichkeit

Nach dieser Betrachtung der Hintergründe und wissenschaftskritischen Positionen soll anhand empirischer Daten untersucht werden, wie verbreitet diese Phänomene in liberalen Demokratien überhaupt sind. Rutjens et al. (2022: 102) stellen ihrer Analyse von Wissenschaftsskepsis die Feststellung voran, dass die „historische Autorität von Wissenschaft nicht länger als selbstverständlich angesehen werden kann" – doch inwiefern handelt es sich tatsächlich um ein weitläufiges Problem? Die Datenlage hat sich in den vergangenen Jahren etwas verbessert, da mehr systematische Forschung zur Thematik auf den Weg gebracht wurde. Dennoch gibt es keine umfassende Studie, die alle besprochenen Aspekte über mehrere Länder hinweg vergleichend abdeckt. Die vorhandenen Studien wiederum nutzen unterschiedliche Fragestellungen und Erhebungsmethoden, die Vergleiche von Haltungen zu Wissenschaft, politischer Einflussnahme und Rationalität nur eingeschränkt möglich machen. Auch was Entwicklungen über die Zeit angeht, können wir bislang kaum zuverlässige Aussagen treffen. Aus Platzgründen fokussiere ich auf die Besprechung zweier länderübergreifender Umfragedatensätze sowie einzelner empirischer Studien.

Einen wichtigen Anhaltspunkt liefert eine neue, noch unveröffentlichte Umfrage namens „Public Attitudes towards the Liberal Script Survey" (PALS), welche Einstellungen zu grundlegenden Prinzipien der liberalen Ordnung in 26 Ländern untersucht (Giebler et al. n.d.). Für die Fragestellung des vorliegenden Textes besonders relevant sind zwei Items des Surveys im Bereich *Rationality*. Das erste fragt ab, ob gesellschaftliche Entscheidungen nach Meinung der Befragten vorrangig anhand wissenschaftlicher Forschung oder aber anhand persönlicher Erfahrungen, Traditionen und gesundem Menschenverstand getroffen werden sollen (B05-1). Das zweite fragt: „When politicians make important decisions, should established scientist have more influence or less influence?" (B05-2). Abb. 1 zeigt die Umfrageergebnisse für eine Auswahl der 26 untersuchten Länder. In beiden Fragestellungen steht das linke Ende der Skala (1) für eine wissenschaftspositive Antwort und das rechte Ende (6) für eine wissenschaftskritische Antwort.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

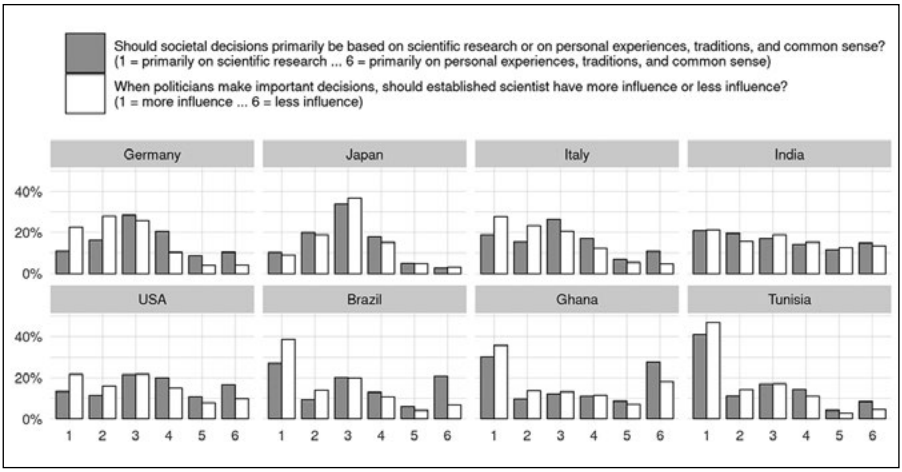


Abb. 1: Einstellungen zur Rolle der Wissenschaft in acht Ländern. Die Daten der PALS-Studie beruhen auf repräsentativen Befragungen mit ca. 2000 Befragten pro Land, die zwischen Dezember 2021 und August 2022 durchgeführt wurden. Quelle: Giebler et al. (n.d.)

Wir können zwischen den Ländern verschiedene Muster ausmachen: Ein relativ typisches Bild für die Rolle von Wissenschaft in gesellschaftlichen Entscheidungen (grau) ist jenes, das wir für Deutschland sehen und das relativ nah an einer Normalverteilung ist: wenig Zustimmung an den Rändern der Skala (jeweils um die 10 %), während die höchste Zustimmung im mittleren Bereich liegt, mit Tendenz hin zur wissenschaftsaffirmativen Seite. Ein fast identisches Bild ergibt sich (hier nicht abgebildet) für Australien, Großbritannien, Singapur und Schweden. Ähnlich sieht es bei Japan (sowie auch Südkorea) aus, allerdings hier mit sehr schwachen Werten für wissenschaftskritische Positionen. Italien (und Spanien) folgen ebenfalls dieser Tendenz, mit insgesamt stärkeren Werten auf dem linken Ende der Skala. Indien (und ähnlich Nigeria) weisen eine flachere Kurve auf, der Schwerpunkt bleibt jedoch auf der linken Seite.

Die USA (wie auch Frankreich, Lettland und Polen) lösen sich von dieser Verteilung – hier sehen wir zwar auch Höchstwerte in der Mitte, doch ist das rechte Ende der Skala ist mit 15-17 % vergleichsweise stärker ausgeprägt. Eine W-förmige Verteilung können wir vor allem für lateinamerikanische Länder wie Brasilien (sowie Chile, Mexiko und Peru) feststellen: Die Ränder weisen erhöhte Zustimmungswerte um die 20 % auf, jedoch stimmen viele auch den mittleren Aussagen zu. In Südafrika und Indonesien ist die Verteilung ähnlich, nur, dass der rechte, traditionsbezogene Rand hier Zustimmung von über 30 % erhält. In Ghana (und Senegal) verschwindet die

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Mitte nahezu zugunsten einer sehr starken Polarisierung zwischen dem linken und rechten Pol, denen jeweils über 30 % bzw. sogar 40 % zustimmen. Das letzte Muster finden wir schließlich in Tunesien (und der Türkei) mit einer linkssteilen Verteilung, wo eine große Mehrheit der stark wissenschaftsbasierten Entscheidungsfindung zustimmen und vergleichsweise wenige sich auf den Rest der Skala verteilen.

Für die zweite Frage (in Abb. 1 weiß) sind die Verteilungen grundsätzlich sehr ähnlich, jedoch fällt die Tendenz in fast allen Ländern deutlicher zugunsten eines höheren Einflusses von Wissenschaft auf Politiker:innen aus – gerade auch in Ländern wie Senegal, Indonesien und Südafrika, wo in der allgemeineren Frage das rechte Ende stärker ausgeprägt war. Diese Verschiebung lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die Wissenschaft hier einer potenziell als (noch) weniger vertrauenswürdig wahrgenommenen Elite – den Politiker:innen – gegenübergestellt wird (vgl. Bell 1973: 387 f.).

Mögliche Erklärungen der verschiedenen Mustertypen sind vielschichtig. Auf individueller Ebene finden Rutjens et al. (2022) beispielsweise, dass Spiritualität bzw. Religiosität über ein diverses Ländersample hinweg der stärkste Einflussfaktor für geringes Vertrauen in die Wissenschaft ist.[3] Die Verteilung religiöser/spiritueller Einstellungen bzw. der Einfluss religiöser Instanzen in den unterschiedlichen Ländern mag daher eine wichtige Rolle spielen. Doch auch das Bild, das sich die lokale Bevölkerung von Wissenschaftler:innen und ihrer Relevanz machen, wird ausschlaggebend sein. Einige länderübergreifende Studien verweisen dazu auf einen Zusammenhang mit der unterschiedlich starken medialen Präsenz populistischer Diskurse, die die Wahrnehmung von Wissenschaft in der Bevölkerung negativ beeinflussen (Mede 2022, Zapp 2022, Falkenberg 2021). Auch das politische System bzw. die längerfristige Zufriedenheit mit der Regierungsarbeit könnte unterschiedliche Tendenzen begründen – sowohl was populistische als auch was technokratische Einstellungen angeht (Bertsou/Caramani 2022). Eine klare Einordnung der beobachteten Länderunterschiede würde jedoch eine systematischere Untersuchung erfordern.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Mehrheit der Befragten in der überwiegenden Zahl der untersuchten Länder der Wissenschaft und ihrem gesellschaftlichen und politischen Einfluss gegenüber affirmativ eingestellt ist. Allerdings lässt sich in einigen Ländern eine beunruhigende Polarisierung beobachten, in der bedeutende Teile der Bevölkerung einander diametral entgegengesetzte Ansichten zu vertreten scheinen.

3 Zu dieser Untersuchung ist anzumerken, dass die Sample-Repräsentativität in den verschiedenen Ländern unklar scheint und auch der Fragebogen nach eigenen Angaben sehr schlicht gehalten wurde.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Der European Social Survey (ESS) hat im Zuge der Pandemie für 18 Länder Fragen zur Wissenschaft ergänzt (European Social Survey 2023). Abb. 2 zeigt für eine Auswahl die Verteilungen zur Frage „How much do you personally trust each of these institutions: Scientists" mit einer Skala von 0 (kein Vertrauen) bis 10 (volles Vertrauen) – hier ist die wissenschaftsaffirmative Seite also rechts. Alle untersuchten Länder weisen eine rechtssteile Verteilung auf: das heißt, überall gibt es weitaus mehr Befragte, die der Wissenschaft vertrauen als die ihr nicht vertrauen. In der Slowakei (sowie Mazedonien, Kroatien und Bulgarien) gibt es noch die meisten, die mangelndes Vertrauen äußern – zwischen 19 % und 26 %, die eine Antwort von 0-4 gegeben haben; gefolgt von Ungarn (14 %), Litauen (13 %), Slowenien, Irland und Großbritannien (10-11 %). Die untersuchten skandinavischen Länder (Island, Finnland, Norwegen) sowie die Niederlande weisen die niedrigste Zustimmung zu mangelndem Vertrauen auf.

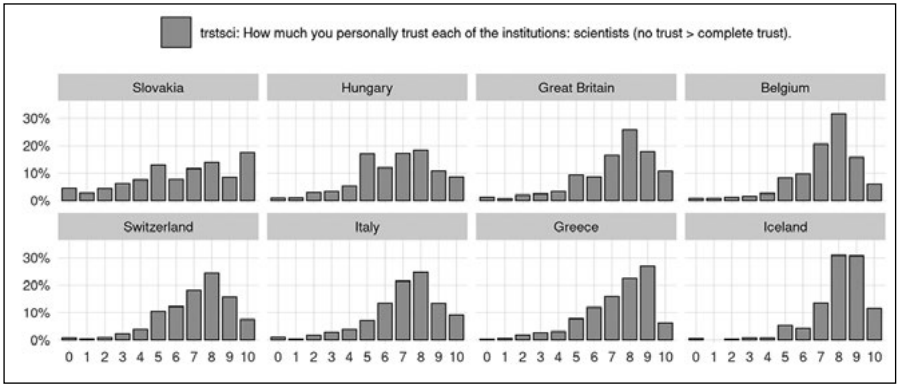


Abb. 2: Vertrauen in Wissenschaftler:innen in acht Ländern. Die Daten des European Social Surveys beruhen auf repräsentativen Befragungen mit 900 (IS) bis 2800 (GB) Befragten pro Land, die zwischen September 2020 und September 2022 durchgeführt wurden. Quelle: European Social Survey (2023)

Besonders spannend erscheint die Frage, welche Auswirkungen die Pandemie auf die Ergebnisse beider Umfragen hatte. Die Daten wurden jeweils in einem Zeitraum erhoben, in dem das Ringen um den richtigen Umgang mit dem Virus präsent war. Da nur wenige vergleichbare Daten vor und nach Ausbruch der Pandemie erhoben wurden, ist die Datenlage zu dieser Frage eher dünn, doch gibt es immerhin zwei Studien aus Deutschland und der Schweiz, die Anhaltspunkte liefern können. Zur Schweiz finden Mede/Schäfer (2022), dass wissenschaftspopulistische Einstellungen mit Beginn der Pandemie quer durch die Bevölkerungsschichten abgenommen haben. Der Wissenschaftsbarometer, eine regelmäßig durchgeführte repräsentative Studie in Deutsch-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

land, legt ähnliche Schlussfolgerungen nahe: Die Gruppe derjenigen, die angeben, der Wissenschaft „voll und ganz" oder „eher" zu vertrauen, ist seit Beginn der Pandemie mit über 60 % deutlich größer als in den Jahren zuvor, als es lediglich die Hälfte der Befragten waren (Wissenschaft im Dialog 2022, vgl. auch Bromme et al. 2022). Tatsächlich waren die Werte zu Beginn der Pandemie sogar bei 73 %, haben jedoch im Lauf der Zeit wieder abgenommen – und zwar am dramatischsten unter denjenigen, die sich der AfD zugehörig fühlen: Unter ihnen fiel das Vertrauen in die Wissenschaft von 45 % und 63 % in April und Mai 2020 auf nur 25 % im November 2020. Dies fällt mit der Radikalisierung eines (kleinen) Bevölkerungsteils im Rahmen der Querdenker-Bewegung zusammen, der sich mit der Pandemie umso mehr von der (etablierten) Wissenschaft abgewandt hat. Dennoch lassen die beiden Studien vor allen Dingen klar positive Tendenzen erkennen, die vermutlich von der Rolle der Wissenschaft in der Pandemiebewältigung ausgingen – wie lang diese anhalten werden, ist derzeit noch offen.

Fraglich ist zudem auch, inwiefern der positive Pandemie-Effekt sich auf andere Länder übertragen lässt. In den USA beispielsweise legen Umfragewerte sogar einen negativen Netto-Effekt nahe: So zitiert Anthony Mills zwei Umfragen, denen zufolge der Anteil der Befragten, die im Mai 2023 Vertrauen in Wissenschaftler:innen ausdrückten, bei 69 % lag, im Vergleich zu 86 % im Januar 2019 (Mills 2023). Nun sind solche Vergleiche methodisch unterschiedlicher Umfragen generell mit Vorsicht zu genießen, doch weist Mills auch auf den in den USA zunehmenden Vertrauensverlust in öffentliche Institutionen hin, der diese Entwicklungen mit begleitet und der zudem bereits im Vorfeld eine starke parteipolitische Komponente hatte (Funk et al. 2019).

Zusammenfassend lässt sich zu diesen empirischen Befunden festhalten, dass in den meisten untersuchten Staaten aktuell ein kleiner, aber relevanter Bevölkerungsanteil vorhanden ist, der von Wissenschaft als Institution und Entscheidungsinstanz nicht überzeugt zu sein scheint oder sie sogar ablehnt. Wenngleich die Lage in den seltensten Fällen Anlass für erhöhten Alarmismus gibt, so ist doch zu erwarten, dass mit einer steigenden Prominenz des Themas in populistischen Diskursen auch eine erhöhte Gefahr für die weitere Ausbreitung solcher Einstellungen besteht. Dass damit in europäischen Ländern breite Bevölkerungsteile erreicht werden können, scheint derzeit zwar unwahrscheinlich, doch könnte auch eine verstärkte Polarisierung bereits wesentliche Probleme für die Wissenschaft, ihre Freiheit und ihren Einfluss mit sich ziehen, die ich im Folgenden besprechen werde.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

5. Bedeutung für Wissenschaft und ihre Freiheit

Bevor ich mich den allgemeineren Folgen dieser Entwicklungen widme, möchte ich zunächst vier mögliche Auswirkungen spezifisch auf die Wissenschaftsfreiheit betrachten. Eine erste konkrete Folge von Wissenschaftsfeindlichkeit, die während der Pandemie besonders in den Fokus gerückt ist, sind verbale – und in Ausnahmefällen auch physische – Angriffe gegen einzelne Wissenschaftler:innen, die sich öffentlich positioniert haben. Gender-, Klima- und Extremismusforscher:innen kennen dies bereits seit Jahren, doch mit der Corona-Pandemie waren nun plötzlich auch zahlreiche Mathematiker:innen, Virolog:innen und Mediziner:innen solchen Hasskampagnen und Morddrohungen ausgesetzt, und das Phänomen hat vermutlich insgesamt zugenommen (Nogrady 2021). In der stark emotionsgeladenen Atmosphäre der Pandemie gingen derlei Angriffe übrigens nicht nur von den Corona-Leugner:innen aus: Nachdem der schwedische Epidemiologe Jonas Ludvigsson sich auf Basis seiner Forschung zu COVID-19 in Kindern für ein Offenlassen der Schulen in Schweden ausgesprochen hatte, erhielt er massenweise Drohungen und Hassnachrichten. Nach eigenen Angaben veranlasste ihn das dazu, seine Forschung zur Pandemie gänzlich einzustellen (BMJ 2021). Andere Wissenschaftler:innen ziehen sich in der Folge oft aus dem öffentlichen Diskurs zurück; viele kämpfen mit der psychischen Belastung und teils auch mit der Beschädigung ihrer wissenschaftlichen Reputation. Darüber hinaus können solche Dynamiken auch dazu führen, dass andere Forscher:innen die Arbeit an kontroversen Themen von Vornherein meiden (Väliverronen/Saikkonen 2021).

Zweitens kann eine feindselige öffentliche Atmosphäre auch innerhalb der Wissenschaft unter Umständen Orthodoxiebestrebungen und eine Abneigung gegenüber Kontroversen auslösen. Uwe Schimank stellt in den Raum, dass „der heutige Mainstream der Klimaforscher" sich „verbittet", dass Kolleg:innen ihre Modelle in Frage stellten (2021: 46). Inwiefern das tatsächlich der Fall ist, vermag ich nicht zu beurteilen, doch scheint es nicht abwegig, dass zumindest die öffentliche Kommunikation wissenschaftlicher Ergebnisse und Kontroversen vorsichtiger vollzogen und dabei möglicherweise auch nicht die volle Breite des Kenntnisstandes vermittelt wird (vgl. Bojanowski 2019). Auch die Art und Weise, wie wissenschaftliche Kontroversen ausgetragen werden, hat sich in der Pandemie teils von der sachlichen und respektvollen wissenschaftlichen Debatte hin zu einer Konfrontation in den Medien verschoben (vgl. Benner 2021), die dem freien wissenschaftlichen Forschungsprozess abträglich ist.

In den USA sehen wir zudem aktuell, wie die Verbreitung wissenschaftskritischer Haltungen – seien sie antiakademisch oder antiwissenschaftlich geprägt – gesetzge-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

benden Eingriffen gegen die Wissenschaftsfreiheit den Weg bereiten. Donald Trumps Einfluss auf die Wissenschaft als US-Präsident war aufgrund der föderalen Struktur des US-Bildungssystem nicht allzu groß, doch hallt seine Rhetorik in den Reden vieler Republikaner nach, die aktuell beispielsweise in Florida oder Texas gegen die Forschungs- und Lehrfreiheit und die Unkündbarkeit von Professor:innen an öffentlichen Universitäten vorgehen (Hollingsworth 2023).

Über solch gezielte Eingriffe hinaus scheint es zudem plausibel, dass ein zunehmender Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Wissenschaft auch das Verständnis für hohe Steuerausgaben für Hochschulen und Forschung erodiert. Zwar mögen die Bevölkerungsteile, die Wissenschaft per se ablehnen, vergleichsweise marginal sein, doch könnte das geschürte Misstrauen in akademische Institutionen zu verstärkten Forderungen führen, Finanzierung an konkrete Bedingungen zu knüpfen oder sie gar hin zur Auftragsforschung zu verschieben. Derlei Diskurse sind – wohl gerade wegen der höheren Wissenschaftsskepsis – in den USA derzeit eher anzutreffen als in Deutschland, doch sind sie perspektivisch auch hierzulande nicht auszuschließen. Zumindest die AfD hat spezifische Forderungen nach dem Ende der Finanzierung von Genderforschung – bislang erfolglos – in den politischen Prozess eingebracht (Bundestag 2020).

In vielen der oben zitierten empirischen Studien geht es bei der Besprechung der negativen Folgen weniger um die Wissenschaft selbst, sondern im Wesentlichen um die Gefährdung der kritischen Masse, die notwendig ist, um bestimmte Maßnahmen wie zur Pandemie oder Klimakrise durchzusetzen. So argumentieren Rutjens et al., dass die „Ablehnung von Wissenschaft […] katastrophale Gesundheits-, Wirtschafts- und Umweltschäden verursacht“ (2022: 114). Eine abnehmende Autorität von Wissenschaftler:innen im öffentlichen Diskurs kann darüber hinaus zu einer verstärkten gesellschaftlichen Polarisierung beitragen, da ihre Funktion – ähnlich wie der des Qualitätsjournalismus (vgl. Nunan/Navin 2020: 5 f.) – als Korrektiv für Wahrheitsansprüche untergraben wird, was gerade populistischen Akteur:innen zugutekommt (Douglass 2022: 65). Eine solche Entwicklung begünstigt wiederum die Radikalisierung von Teilen der Bevölkerung.

Schließlich ist auf einer abstrakteren Ebene in verschiedenen wissenschaftskritischen Positionen auch das Verkommen von gesicherten Fakten zu Meinungen angelegt – ein Phänomen, auf das Begriffe wie „post-truth era“ und „alternative Fakten“ anspielen. Hannah Arendt diskutierte die Gefahren dieser Entwicklung für die Demokratie bereits 1967 in ihrem Essay *Truth and Politics*. Sie wies darauf hin, dass das größte Problem am Ersetzen von faktischer Wahrheit mit Lügen nicht sei, dass die Lügen fortan als

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Wahrheit akzeptiert würden, sondern vielmehr, dass es einen Zynismus fördert, in dem Menschen schlicht an nichts mehr glauben wollen: „the sense by which we take our bearings in the real world – and the category of truth vs. falsehood is among the mental means to this end – is being destroyed. And for this trouble there is no remedy" (1967: 78). Die Tatsache, dass Arendt diese Prognose vor über 50 Jahren abgegeben hat, kann entweder Anlass zur Beruhigung sein, da ein Zerfall zumindest in großem Stil noch nicht eingetreten ist – oder es kann als eingehende Warnung für die aktuellen Entwicklungen gelesen werden, die zunehmend in diese Richtung zu gehen scheinen.

6. Schlussbetrachtungen

Zusammenfassend können wir zunächst festhalten, dass die Wissenschaft mit dem stetigen Zuwachs ihrer gesellschaftlichen Bedeutung auch politisch zunehmend umkämpft ist. Verschiedene Akteure knüpfen dabei strategisch an tiefsitzenden Ängsten, Enttäuschungen und Vorbehalten an, um gegen die organisierte Wissenschaft oder gar die wissenschaftliche Methode an sich Stimmung zu machen. Die bislang verfügbaren Umfragedaten zeigen zwar, dass die mit antiakademischen und antiwissenschaftlichen Positionen erreichten Bevölkerungsgruppen in den untersuchten Ländern deutlich in der Minderheit sind, doch zeigt sich kaum ein Land immun gegenüber wissenschaftsfeindlichen Tendenzen. Dies kann dann zum Problem für die liberale Ordnung werden, wenn öffentliche Anfeindungen gehäuft zu individuellen oder gar institutionellen Eingriffen in die Wissenschaftsfreiheit führen. Aber auch ohne direkte Einschränkungen besteht die Gefahr einer Verdrängung wissenschaftlicher Autorität und einer gesellschaftlichen Spaltung, die auf längere Sicht das demokratische Zusammenleben unmöglich machen kann.

Wie kann also gerade die Wissenschaft selbst diesen Problemen begegnen? Ein grundsätzlicher Punkt in dieser Frage betrifft die Art und Weise, wie die Wissenschaft ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft definiert. Im Prinzip der Wissenschaftsfreiheit ist implizit auch ein Vertrag angelegt: Der Wissenschaft werden Freiheitsräume garantiert, im Gegenzug leistet sie Dienste für die Gemeinschaft (vgl. Krull/Brunotte 2021: 108). Dabei liegt es im liberalen Wissenschaftsverständnis weitgehend in der Verantwortung der Wissenschaft selbst, diese Leistungen zu definieren und zu verwirklichen. Entsprechend ist hier ein Bewusstsein dafür geboten, inwiefern diese Verantwortung von der Gesellschaft als erfüllt wahrgenommen wird und wie viel Nachweis ihrer „Nützlichkeit" Wissenschaft gegebenenfalls doch erbringen muss. Gerade der in den oben genannten Studien beobachtete positive Effekt der Corona-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Pandemie auf das Vertrauen der deutschen und schweizerischen Bevölkerung in die Wissenschaft belegt eben das: Wenn der Nutzen wissenschaftlicher Forschung deutlich wird, dann steigt auch der Zuspruch, den sie erfährt.

Daran knüpft direkt das Thema Wissenschaftskommunikation an – eine Maßnahme, die in entsprechenden Studien häufig als Mittel gegen Wissenschaftsfeindlichkeit benannt wird (z.B. Krull/Brunotte 2021: 113 f.). In der Tat hat eine laienfreundliche und transparente Kommunikation von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Prozessen das Potenzial, das Verständnis und die Legitimität von Forschung in den Augen der Bevölkerung zu erhöhen. Neben der Vermittlung konkreter Ergebnisse kommt hier auch dem systematischen Aufdecken der rhetorischen Taktiken von Desinformation und Wissenschaftsleugnung eine zentrale Rolle zu.[4] Gleichzeitig sind dabei aber auch die oben beschriebenen Anfeindungen zu berücksichtigen, mit denen Wissenschaftler:innen konfrontiert sind, die sich auf Grundlage ihrer wissenschaftlichen Expertise zu kontroversen Themen öffentlich äußern. Oftmals erfahren sie dabei nicht ausreichend institutionelle Unterstützung, weder durch die Strafverfolgungsbehörden noch durch ihre eigenen Universitäten. Soll die Wissenschaftskommunikation also aufrechterhalten bzw. ausgebaut werden, ist eine Stärkung der entsprechenden Anlaufstellen und Kompetenzen unabdingbar.

Ein weiterer Punkt betrifft das komplexe Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik (vgl. Bell 1973: 401). Zum einen ist die Rolle von Expert:innen aus demokratietheoretischer Sicht durchaus kritisch zu beleuchten (Münkler 2020). Das bedeutet nicht, dass nicht-gewählte Expert:innen keinen Einfluss auf politische Prozesse nehmen sollten, aber doch, dass diese Einflussnahme klare Regeln und Transparenz erfordert. Das gilt auch für das Auftreten von Wissenschaftler:innen in der Öffentlichkeit. Wie eine *Nature*-Artikel bereits 1999 betonte, besteht eine wichtige Voraussetzung des Vertrauens in Wissenschaft darin, dass sie ihre eigenen Grenzen klar kommuniziert (Haerlin/Parr 1999). Entsprechend sollten Forscher:innen auch offen benennen, wenn sie die Linie zwischen Wissenschaftskommunikation und politischen Strategieempfehlungen überschreiten (Dobusch 2022). Andernfalls riskieren sie, die öffentliche Wahrnehmung von Wissenschaftler:innen als Suchende einer objektiven Wahrheit zu untergraben und sie stattdessen mit „intelligenten Verfechtern ihrer eigenen Interessen in einem mediengesteuerten Markt“ (Haerlin/Parr 1999) zu identifizieren.

4 Diese Taktiken wurden erstmals von Mark Hoofnagle systematisiert und schließlich von John Cook unter dem Akronym FLICC zusammengefasst, das später als PLURV eingedeutscht wurde: Pseudo-Experten, logische Trugschlüsse, unerfüllbare Erwartungen, Rosinenpickerei und Verschwörungsmythen (Cook 2020).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Abschließend möchte ich noch auf die Darstellung von Wissenschaft und Wissenschaftskritik im öffentlichen Diskurs eingehen, die sich an Slogans wie „Follow the science" kristallisiert: Wenngleich der starke Wunsch nach (mehr) evidenzbasierter Politik nachvollziehbar ist, scheint doch die Annahme problematisch, „die" Wissenschaft könnte lediglich einen Weg als den richtigen ausweisen. Zwar mag aus wissenschaftlicher Sicht in der Klimakrise ebenso wie in der Pandemie eine klare Vorstellung davon herrschen, dass ein Nichthandeln extrem gefährlich ist – die konkreten Alternativen dagegen sind weitaus weniger offensichtlich. Im Rückblick zeigt sich beispielsweise, dass sozialwissenschaftliche Sichtweisen in der Pandemiebewältigung marginalisiert wurden, etwa in epidemiologischen Modellierungen oder in der Analyse sozioökonomischer Effekte verschiedener Maßnahmen (Lohse 2021). Letztlich ist es gerade die Rolle demokratisch legitimierter Politiker:innen, entsprechende Abwägungen zu treffen und Kompromisse zwischen divergierenden Interpretationen und Zielkonflikten zu finden (vgl. Bogner 2022).

Darüber hinaus ist auch von wissenschaftlicher Seite eine gewisse Demut geboten, um unnötige Stigmatisierung und Entfremdung zu vermeiden. Es gibt auf vielen Gebieten durchaus einen gesicherten Forschungsstand, der nicht ohne Weiteres verhandelbar ist und auch als solcher kommuniziert werden muss. Dennoch ist es wichtig anzuerkennen, dass Spiritualität und Religion legitime Aspekte der menschlichen Existenz sind und dass auch tradiertes Erfahrungswissen, selbst wenn nicht unmittelbar wissenschaftlich belegbar, eine gesellschaftliche Daseinsberechtigung hat. Schließlich zeichnet eine genuin wissenschaftliche Haltung auch aus, den aktuellen Wissensstand als provisorisch zu begreifen und eine Offenheit gegenüber neuen Erkenntnissen beizubehalten. Letztlich ist auch die mit einer idealisierten „Wissensgesellschaft" verknüpfte Vorstellung, dass die moderne Wissenschaft die Antwort auf alle Fragen bereithält, eine antiwissenschaftliche – denn ein gewisses Maß an Zweifel muss sein.

Literatur

Anders, Günther (1956): *Die Antiquiertheit des Menschen. Band I: Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution*. München: Verlag C.H. Beck.

Arendt, Hannah (1967): Truth and Politics. In: *The New Yorker*, 25. Februar 1967, https://archives.newyorker.com/newyorker/1967-02-25/flipbook/048/ (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Ash, Mitchell G. (2008): Wissenschaft und Verantwortung. Zur Historisierung einer diskursiven Formation. In: Schwinges, Rainer C. (Hg.): *Universität im öffentlichen Raum*. Basel: Schwabe, 311-344.

Bechmann, Gotthard (2003): The Rise and Crisis of Scientific Expertise. In: Bechmann, Gotthard/Hronszky, Imre: *Expertise and Its Interfaces: The Tense Relationship of Science and Politics*. Berlin: Edition Sigma, 17-33.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Bell, Daniel (1973): *The Coming of the Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York, NY: Basic Books.

Bellolio, Cristóbal (2022): *An Inquiry into Populism's Relation to Science*. In: *Politics*, online veröffentlicht: 29. Juli 2022.

Benner, Thorsten (2021): Pitfalls Between Science, Politics and Public Debate: Lessons From the COVID-19 Pandemic. In: *COVID-19 and Academic Freedom*, Global Public Policy Institute Web Magazine, https://covidacadfreedom.gppi.net/#science-policymaking (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Bertsou, Eri/Caramani, Daniele (2022): People Haven't Had Enough of Experts: Attitudes among Citizens in Nine European Democracies. In: *American Journal of Political Science*, 66 (1), 5-23.

Böhme, Gernot/Stehr, Nico (1986): The Growing Impact of Scientific Knowledge on Social Relations. In: Böhme, Gernot/Stehr, Nico (Hg.): *The Knowledge Society.* Dordrecht: Springer Dordrecht, 7-29.

Börzel, Tanja A./Zürn, Michael (2020): Contestations of the Liberal Script. A Research Program, *SCRIPTS Working Paper Series, No. 1*. Cluster of Excellence „Contestations of the Liberal Script". Berlin: SCRIPTS.

Bogner, Alexander (2021): *Die Epistemisierung des Politischen – Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet*, Stuttgart: Reclam.

Bogner, Alexander (2022): (Pseudo-)Wissenschaft und Demokratie im Krisenzeitalter. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 26-27/2022, 14-20.

Bojanowski, Axel (2019)*:* Komplexe Wahrheiten – Die Homogenisierung der Klima-Berichterstattung ist ein Problem. In: *Übermedien*, 20. September 2019, https://uebermedien.de/41860/die-homogenisierung-der-klima-berichterstattung-ist-ein-problem/ (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Bromme, Rainer et al. (2022): An anchor in troubled times – Trust in science before and within the COVID-19 pandemic in Germany. In: *PLoS One*, *17* (2), 1-27.

Bundestag (2020): Forschung – Debatte über AfD-Forderung für ein Ende der Gender-Forschung. In: *bundestag.de*, 17. Dezember 2020, https://dserver.bundestag.de/btp/19/19202.pdf#P.25447 (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Clayton, Thomas (1998): Building the New Cambodia: Educational Destruction and Construction under the Khmer Rouge, 1975-1979. In: *History of Education Quarterly*, 38 (1), 1-16.

Cook, John (2020): A history of FLICC: the 5 techniques of science denial. In: *Skeptical Science*, 31. März 2020, https://skepticalscience.com/history-FLICC-5-techniques-science-denial.html (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Dobusch, Leonhard (2022): Objektivität in Anführungszeichen. Über Wissenschaft und Aktivismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 26-27/2022, 35-41.

Douglass, John A. (2021): Trumpian Nationalism and American Universities. In: Douglass, John A. (Hg.): *Neo-Nationalism and Universities: Populists, Autocrats, and the Future of Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 66-91.

Drori, Gili et al. (2009) : Science – World Society and the Authority and Empowerment of Science. In: Drori, Gili/Krücken, Georg: *World Society: The Writings of John W. Meyer.* Oxford: Oxford University Press, 261-279.

Eberl, Jakob-Moritz et al. (2023): Populist attitudes towards politics and science: How do they differ? In: *Political Research Exchange,* 5, 1-16.

Eslen-Ziya, Hande/Giorgi, Alberta (Hg.) (2022): *Populism and Science in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

European Social Survey (2023): ESS10 integrated file, edition 3.1. Sikt – Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research, https://doi.org/10.21338/ess10e03_1 (Zugriff: 29. August 2023).

Falkenberg, Max et al. (2022): *Growing Polarization Around Climate Change on Social Media*. In: *Nature Climate Change*, 12, 1114-1121.

Friedrich, Bretislav/James, Jeremiah (2017): From Berlin-Dahlem to the Fronts of World War I: The Role of Fritz Haber and His Kaiser Wilhelm Institute in German Chemical Warfare. In: Friedrich, Bretislav et al. (Hg.): *One Hundred Years of Chemical Warfare: Research, Deployment, Consequences*. Cham: Springer Nature, 25-44.

Funk, Cary et al. (2019): Trust and Mistrust in Americans' Views of Scientific Experts, Pew Research Center, https://www.pewresearch.org/science/2019/08/02/trust-and-mistrust-in-americans-views-of-scientific-experts/ (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Gelber, Scott M. (2011): *The University and the People: Envisioning American Higher Education in an Era of Populist Protest*. Madison: University of Wisconsin Press.

General Assembly of North Carolina (2012): *House Bill 819: Coastal Management Policies,* 25. April 2012, https://www.nccoast.org/uploads/documents/CRO/2012-5/SLR-bill.pdf (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Giebler, Heiko et al. (n.d.): *The „Public Attitudes towards the Liberal Script*" (PALS) Survey: Dataset v1.0. Freie Universität Berlin: Cluster of Excellence 2055 „Contestations of the Liberal Script (SCRIPTS)", unpublished data on file with author.

Haerlin, Benny/Parr, Doug (1999): How to restore public trust in science. In: *Nature*, 400, 499.

Hameleers, Michael (2022): Empowering the People's Truth Through Social Media? (De)Legitimizing Truth Claims of Populist Politicians and Citizens. In: *Politics and Governance*, 10 (1), 210-219.

Heidenreich, Martin (2003): Die Debatte um die Wissensgesellschaft. In: Böschen, Stefan/Schulz-Schaeffer, Ingo (Hg.): *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 25-51.

Hollingsworth, Heather (2023): Conservatives take aim at tenure for university professors. In: *Associated Press News*, 8. Januar 2023, https://apnews.com/article/politics-colleges-and-universities-florida-state-government-texas-education-4f0fe0c5c18ed227fabae3744e8ff51d (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Horn, Eva (2021): Coronakrise – Über alternative Fakten, Wissenschaftsskepsis und Verschwörungsdenken. In: *Deutschlandfunk*, 7. Februar 2021, https://www.deutschlandfunk.de/coronakrise-ueber-alternative-fakten-wissenschaftsskepsis-100.html (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Huskinson, Benjamin L. (2020): *American Creationism, Creation Science, and Intelligent Design in the Evangelical Market.* Cham: Palgrave Macmillan.

Kostner, Sandra (2022): *Hochschulen in den 2020er-Jahren. Intellektuelle Vielfalt oder intellektuelle Lockdowns?*. In: Kostner, Sandra (Hg.): *Wissenschaftsfreiheit – Warum dieses Grundrecht zunehmend umkämpft ist*. Baden-Baden: Nomos, 7-30.

Krull, Wilhelm/Brunotte, Thomas (2021). Turbulent Times – Intellectual and Institutional Challenges for Universities in Germany, Hungary, and Poland. In: Douglass, John A. (Hg.): *Neo-Nationalism and Universities: Populists, Autocrats, and the Future of Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 92-116.

Lohse, Simon/Canali, Stefano (2021): Follow *the* science? On the marginal role of the social sciences in the COVID-19 pandemic. In: Eur J Philos Sci, 11 (99), 1-28.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Markey, Senator Edward J. (2023): Oppenheimer Offers Us a Fresh Warning of AI's Danger. In: *Scientific American*, 27. Juli 2023, https://www.scientificamerican.com/article/oppenheimer-offers-us-a-fresh-warning-of-ais-danger/ (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Mede, Niels (2022): Legacy media as inhibitors and drivers of public reservations against science: Global survey evidence on the link between media use and anti-science attitudes. In: *Humanities & Social Sciences Communication*, 9, 1-11.

Mede, Niels G./Schäfer, Mike S. (2020): Science-related populism: Conceptualizing populist demands toward science. In: Public Understanding of Science. In: *Public Understanding of Science,* 29 (5), 473-491.

Mede, Niels G./Schäfer, Mike S. (2022): Science-related populism declining during the COVID-19 pandemic: A panel survey of the Swiss population before and after the Coronavirus outbreak. In: *Public Understanding of Science*, 31 (2), 211-222.

Mills, Anthony (2023): Why So Many Americans Are Losing Trust in Science. In: *The New York Times*, 3. Oktober 2023, https://www.nytimes.com/2023/10/03/opinion/science-americans-trust-covid.html (Zugriff 27. Oktober 2023).

Milmo, Dan (2023): Christopher Nolan: ‚Very strong parallels' between Oppenheimer and scientists worried about AI. In: *The Guardian*, 21. Juli 2023, https://www.theguardian.com/technology/2023/jul/21/christopher-nolan-says-ai-experts-face-their-oppenheimer-moment (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Münkler, Laura (2020): *Expertokratie. Zwischen Herrschaft kraft Wissens und politischem Dezisionismus. Tübingen: Mohr Siebeck.*

Münkler, Laura (2022): Demokratie und Expertise – Ambivalenzen und rechtliche Lösungsansätze. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 26-27/2022, 7-13.

Noll, Mark A. (1994): *The Scandal of the Evangelical Mind*. Grand Rapids: Eerdmans Publishing.

Nogrady, Bianca (2021): ‚I hope you die': how the COVID pandemic unleashed attacks on scientists. In: *Nature*, 13. Oktober 2021, https://www.nature.com/articles/d41586-021-02741-x (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Nunan, Richard/Navin, Mark C. (2020): Introduction: Conceptualizing Populism, Democracy, and Truth. In: Navin, Mark C./Nunan, Richard (Hg.): *Democracy, Populism, and Truth*. Basel: Springer, 1-17.

Oreskes, Naomi/Conway, Erik M. (2010): *Merchants of Doubt : How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. New York: Bloomsbury Press.

Pettit, Emma (2023): Who Should Shape What Colleges Teach? Not the government, most Americans say. In: *The Chronicle of Higher Education*, 13. September 2023, https://www.chronicle.com/article/who-should-shape-what-colleges-teach (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Post, Senja (2022): *Zwischen Expertokratie und Wissenschaftspopulismus. Wie die politische Aufladung wissenschaftlicher Expertise polarisiert*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 26-27/2022, 28-34.

Ross, Kirk (2012): Sea-Level Rise Debate Brings Curtain Down. In: *Coastal Review*, 7. Juni 2012, https://coastalreview.org/2012/07/sea-level-rise-debate-brings-curtain-down/ (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Rufo, Christopher (2023): Recapturing Higher Education. In: *City Journal*, 12. Januar 2023, https://www.city-journal.org/article/recapturing-higher-education (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Rutjens, Bastiaan T. et al. (2021): Science Skepticism in Times of COVID-19. In: *Group Processes & Intergroup Relations*, 24 (2), 276-283.

Rutjens, Bastiaan T. et al. (2022): Science Skepticism Across 24 Countries. In: *Social Psychological & Personality Science*, 13 (1), 102-117.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Sarrazin, Thilo (2022): *Die Vernunft und ihre Feinde. Irrtürmer und Illusionen ideologischen Denkens*. München: Langen Müller Verlag.

Schimank, Uwe (2021): Universitäten und Gesellschaft im Wandel – Folgen für die Wissenschaftsfreiheit?. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* 46/2021, 42-47.

Schmaltz, Florian (2005): *Kampfstoff-Forschung im Nationalsozialismus. Zur Kooperation von Kaiser-Wilhelm-Instituten, Militär und Industrie.* Göttingen: Wallstein Verlag.

Sievi, Luzia (2017): *Demokratie ohne Grund – kein Grund für Demokratie? Zum Verhältnis von Demokratie und Poststrukturalismus*. Bielefeld: transcript Verlag.

Stehr, Nico (2002): Moderne Wissensgesellschaften. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* 36/2001, 7-14.

Szöllösi-Janze, Margit (1998): *Fritz Haber 1868-1934. Eine Biographie*. München: Verlag C.H. Beck.

Torjesen, Ingrid (2021): Covid-19 – Sweden vows greater protection for academics as researcher quits after aggressive social media attack. In: *BMJ*, 18. Februar 2021, https://doi.org/10.1136/bmj.n489 (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Väliverronen, Esa/Saikkonen, Sampsa (2021): Science communicators intimidated: researchers' freedom of expression and the rise of authoritarian populism. In: *Journal of Science Communication*, 20 (4), 1-18.

Wissenschaft im Dialog (2022): *Wissenschaftsbarometer 2022*. https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer/wissenschaftsbarometer-2022/ (Zugriff: 27. Oktober 2023).

Zapp, Mike (2022): The legitimacy of science and the populist backlash: Cross-national and longitudinal trends and determinants of attitudes toward science. In: *Public Understanding of Science Journal*, 31 (7), 885-902.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2942

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

WOCHEN SCHAU VERLAG
... ein Begriff für politische Bildung

zeitschrift für menschenrechte
journal for human rights

CALL FOR PAPERS

zfmr 2/2024: Schwerpunkt „Menschenrechte und Kunst“

Ob Malerei oder Street Art, Bildhauerei oder Architektur, ob Literatur, Musik oder Tanz, Theater und Film – Kunst hat in ihren vielfältigen Erscheinungsformen diverse Berührungspunkte zu Menschenrechten. Kunst kann genutzt werden, um Protest und Widerstand gegen Ausgrenzung und Unterdrückung auszudrücken, ebenso wie Sehnsüchte nach einem selbstbestimmten, besseren Leben marginalisierter Gruppen zu artikulieren. Sie bietet vielfältige Formen, den Mächtigen que(e)r zu kommen und für Gesellschaftskritik und Utopien einzustehen. Sie ermöglicht Perspektivwechsel und Einfühlung in die Welt einer ‚anderen‘ Person sowie in deren Verletzlichkeit. Auch ist mit der Kunst vielfach das Streben verbunden, Grenzen zu überschreiten und Widersprüche zu provozieren. Ob daraus Kulturkämpfe entstehen, hängt von der Beschaffenheit der Gesellschaft und den in ihr ausgefochtenen Konflikten ab. Ob staatliche Zensur zuschlägt, wiederum von der Beschaffenheit des politischen Systems. Dabei kann Kunst auch in den Dienst von Staatspropaganda gestellt werden. So ist Kunstfreiheit ein Menschenrecht, das vielerorts gefährdet ist und das geschützt werden muss.

Die *zfmr* 2/2024 widmet dem Thema „Menschenrechte und Kunst“ einen Schwerpunkt. Das Herausgeber:innen-Team gibt keine Themen vor, sondern freut sich auf vielfältige, ideenreiche Themenvorschläge. Bitte reichen Sie Exposés bis **15. März 2024** ein. Die ausgewählten Beiträge werden nach Einreichung bis **30. Juli 2024** einem Peer-Review-Verfahren unterzogen. Die *zfmr* 2/2024 wird sowohl in gedruckter Version als auch als open-access erscheinen.

Journal for Human Rights 2/2024: “Human rights and art”

Whether painting or street art, sculpture or architecture, whether literature, music or dance, theatre and film – art in its various forms has diverse affinities with human rights. Art can be used to express protest and resistance against exclusion and oppression, as well as to articulate longings for a self-determined, better life for marginalised groups. It offers a variety of ways to stand up against the powerful and for social criticism and utopias. It enables a change of perspective and empathy with the world of an 'other' person and their vulnerability. Art is also often associated with the endeavour to cross boundaries and provoke contradictions. Whether this results in cultural struggles depends on the nature of society and the conflicts that are being fought within society. Whether state censorship strikes, however, depends on the nature of the political system. Thereby, art can also be placed in the service of state propaganda. Thus, artistic freedom is a human right that is endangered in many places and must be protected.

The edition *zfmr* 2/2024 focuses on the topic of “Human rights and art”. The editorial team does not specify any topics, but looks forward to receiving a wide range of imaginative suggestions for topics. Please submit exposés by **15 March 2024**. After submission by **30 July 2024**, the selected contributions will be subjected to a peer review process. The *zfmr* 2/2024 will be published both in print and as open-access.

Kontakt/Contact:
zfmr@menschenrechte.org

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Katrin Kinzelbach

Universitäten in der Verantwortung

WISSENSCHAFTSFREIHEIT IN DER AKADEMISCHEN ZUSAMMENARBEIT MIT AUTOKRATISCHEN STAATEN

Abstract

Dieser Beitrag baut auf einem internationalen Workshop auf, der im November 2022 am Menschenrechtsforschungszentrum CHREN der FAU Erlangen-Nürnberg in Kooperation mit Kolleginnen vom King's College London organisiert wurde. Er befasst sich am Beispiel der Volksrepublik China mit grenzüberschreitender Repression sowie autokratischen Einflussversuchen auf Hochschulen in demokratischen Ländern und diskutiert menschenrechtsbasierte Antworten.

This article builds on an international workshop organised in November 2022 at FAU's Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN) in cooperation with colleagues from King's College London. Using the People's Republic of China as an example, it looks at transnational repression as well as autocratic attempts to influence universities in democratic countries, and discusses human rights-based responses.

1. Einleitung

Universitäten auf der ganzen Welt streben nach Internationalisierung, denn Wissenschaft lebt von Austausch, Kooperation und einem möglichst diversen Wettstreit um die besten Ideen. Hochschulangehörige genießen allerdings bei weitem nicht in allen Ländern „die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit", welche gemäß UN-Sozialpakt, Artikel 15.3, ein Menschenrecht ist. Empirische Daten des weltweiten Index der Wissenschaftsfreiheit (siehe den Beitrag von Lars Lott in diesem Heft) bestätigen, dass Wissenschaftsfreiheit insbesondere in autokratisch regierten Ländern bedroht ist. Selbstverständlich gibt es auch in Demokratien diverse Defizite bei ihrem Schutz – zudem sind Demokratien nicht vor einem schleichenden Zerfall gefeit. Wo Autokratisierung Fuß fasst, ist Wissenschaftsfeindlichkeit oft nicht weit, denn freie Universitäten sind für Autokrat:innen als Orte unabhängig und evidenzbasiert denkender Menschen eine Gefahr.

Die fortschreitende, in vielerlei Hinsicht wünschenswerte Internationalisierung des Wissenschaftssystems geht in einer Welt, in der längst nicht alle Länder demokratisch regiert werden, mit dem Risiko einher, dass Wissenschaftsfreiheit in Demokratien

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nicht nur von innen angezweifelt, sondern auch von außen, grenzüberschreitend unter autokratischen Druck gerät. Dies kann sowohl die freie Forschung als auch die in Demokratien hochgehaltene Förderung von kritischem Denken in der universitären Lehre erschweren. Beispiele für autokratische Einflussversuche sind Anreize, Regierungspropaganda in Publikationen und Lehre zu verbreiten, Aufforderungen zur Unterlassung bestimmter Veranstaltungen, die Bespitzelung von Lehrkräften und Studierenden durch den Einsatz von Informanten, oder auch Überwachungsangriffe im digitalen Raum. Hierbei ist jedoch wichtig zu betonen, dass nicht jeder Einflussversuch gelingt, denn Universitäten und ihre Mitglieder sind Akteure mit Handlungsmacht, die gegen autokratischen Druck Widerstand leisten können.

Die Volksrepublik China nimmt als Spitzenforschungsstandort und Systemrivalin eine hervorgehobene Rolle in diesem Kontext ein. Wenngleich China den UN-Sozialpakt mit dem darin enthaltenen Recht auf Forschung ratifiziert hat, und auch die chinesische Verfassung die Forschungsfreiheit nennt, sind Universitäten und Forschende in der Volksrepublik mit politischen Übergriffen auf die institutionelle Autonomie und die individuelle Forschungs- und Lehrfreiheit konfrontiert. Dies ist keine rezente Entwicklung, sondern seit Gründung der Volksrepublik Realität, wobei die Intensität der politischen Kontrolle von Universitäten in China im Laufe der Zeit durchaus variierte. Seit Xi Jinping als Generalsekretär der Kommunistischen Partei und Staatspräsident der Volksrepublik China im Amt ist, nimmt der Druck auf das chinesische Wissenschaftssystem wieder zu (siehe den Beitrag von Alexandra Kaiser in diesem Heft). Diese Entwicklung macht sich auch grenzübergreifend bemerkbar. Der chinesische Parteistaat hat ein Interesse daran, die Chinaforschung in anderen Ländern sowie die öffentliche Debatte zur Volksrepublik zu prägen und darüber hinaus internationale Normen in unterschiedlichsten Politikfeldern im Sinne autokratischer Herrschaft zu beeinflussen. Dies betrifft auch den Wissenschaftssektor.

Längst haben Regierungen und Universitäten in demokratischen Ländern den Versuch der autokratischen Einflussnahme aber auch den innovationspolitischen Wettbewerb mit China als Herausforderung erkannt und suchen nach Antworten, um ihr Wissenschaftssystem in der Systemrivalität zu stärken – ohne in eine destruktive Konfrontationsspirale abzugleiten. In diesem Zusammenhang wird zunehmend darüber diskutiert, welche hochschulpolitischen Antworten auf autokratische Einflussversuche zu einem Risiko für die Wissenschaftsfreiheit in liberalen Demokratien werden könnten, zum Beispiel weil die akademische Kooperationsfreiheit pauschalisierend und ohne hinreichende gesetzliche Grundlage eingeschränkt wird, Studierende aus bestimmten Ländern in diskriminierender Art als Risiko abstempelt werden, oder weil Universi-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

täten in der öffentlichen Debatte sowie in Regulierungsvorschlägen „versicherheitlicht" werden – der freie Zugang zu wissenschaftlichen Erkenntnissen also als Sicherheitsrisiko betrachtet wird und nicht als öffentliches Gut. Vor diesem Hintergrund muss die Frage, welche menschenrechtliche Verantwortung Universitäten im Kontext der Internationalisierung von Forschung und Lehre tragen, mit Nachdruck gestellt werden.

Dieser Beitrag baut auf einem internationalen Workshop auf, der im November 2022 am Menschenrechtsforschungszentrum CHREN der FAU Erlangen-Nürnberg in Kooperation mit Kolleginnen vom King's College London organisiert wurde.[1] Während des zweitätigen Treffens diskutierte eine interdisziplinär zusammengesetzte Gruppe von Wissenschaftler:innen über die Internationalisierung im Hochschulsektor, damit verbundene autokratische Einflussversuche und mögliche, menschenrechtsbasierte Antworten. Neben dem völkerrechtlichen Schutz der Wissenschaftsfreiheit und dem rechtlichen Status von Universitäten kam die Anwendbarkeit der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auf akademische Einrichtungen zur Sprache. Ohne für alle Teilnehmenden des Workshops sprechen zu können, möchte ich im Folgenden die menschenrechtliche Verantwortung von Universitäten im Kontext der Internationalisierung hervorheben und gleichzeitig davor warnen, Universitäten Aufgaben einer aktivistischen Menschenrechtsförderung zu übertragen.

2. Wissenschaft und Menschenrechte

Die menschenrechtliche Debatte zur Verankerung von Wissenschaftsfreiheit ist überschaubar und konzentriert sich vornehmlich auf Artikel 19 im UN-Zivilpakt (Meinungs- und Informationsfreiheit) sowie Artikel 13 (Recht auf Bildung) und Artikel 15 (Recht auf Forschung) im UN-Sozialpakt.[2] Zweifelsohne ist die Meinungs- und Informationsfreiheit auch für Wissenschaftler:innen von großer Bedeutung, gleichwohl deckt das Recht Informationen zu erhalten und zu verbreiten sowie Meinungen frei zu äußern keinesfalls alle Aspekte der wissenschaftlichen Praxis ab, wie zum Beispiel

1 Die Arbeit an diesem Artikel wurde gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 448410770. Besonderer Dank gilt Eva Pils (King's College London), mit der ich das genannte Forschungsprojekt gemeinsam leite, und unserer Kollegin Eva Seiwert (FAU), die als Postdoc in dem Projekt forscht. Mit Unterstützung von Aaron Gimbel-Feuerlein hat Eva Seiwert auch den Workshop im November 2022 in Erlangen organisiert. Zudem danke ich den Workshopteilnehmenden, insbesondere Kirsten Roberts Lyer (CEU), Markus Krajewski (FAU) und Michael Addo (Notre Dame), die mit ihren Workshop-Beiträgen einen maßgeblichen Anteil an der Entwicklung der hier vorgestellten Überlegungen haben.

2 Beiter et al. 2016, UNGA 2020, ECOSOC 2020, ECOSOC 1999, UNGA 1966b, 1966a, UNGA 1966a.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

die Freiheit wissenschaftliche Einrichtungen zu gründen.[3] Zudem gelten für die Entwicklung und Veröffentlichung von wissenschaftlichen Erkenntnissen grundlegend andere Standards als für die Formulierung von Meinungen. Daher ist es notwendig, klar zwischen Wissenschaftsfreiheit und Meinungsfreiheit zu unterscheiden.

Der für den Sozialpakt zuständige Vertragsausschuss hat die Wissenschaftsfreiheit erstmalig 1999 als Voraussetzung für das Recht auf Bildung diskutiert (ECOSOC 1999) und dabei auf einer UNESCO-Empfehlung aufgebaut, die 1997 zum Status von Hochschullehrenden veröffentlicht wurde (UNESCO 1997). Die UNESCO-Empfehlung hebt die Bedeutung von internationaler Kooperation hervor (UNESCO 1997, IV 13-14) und hält an anderer Stelle explizit fest, dass alle Hochschullehrenden das Recht haben, ihre Aufgaben ohne jegliche Diskriminierung und ohne Angst vor staatlicher oder sonstiger Repression zu erfüllen (UNESCO 1997, VI A. 29). Die Empfehlung der UNESCO gibt Staaten Orientierung, sie ist jedoch – anders als der UN-Sozialpakt – kein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag. Im UN-Sozialpakt wiederum wird die Wissenschaftsfreiheit in Artikel 13 (Recht auf Bildung) nicht genannt. Nun ist es durchaus üblich, dass die Menschenrechtspakte als „lebende Dokumente" fortlaufend interpretiert und in diesem Prozess zuweilen auch neu gedacht werden. Dies kann auch die Korrektur hergebrachter, aber verfehlter Auffassungen verlangen. Ein solcher Interpretationsprozess stößt in der politischen Praxis allerdings auch auf Widerstand der Unterzeichnerstaaten und kann daran scheitern.[4] Formal betrachtet können die unabhängigen Expert:innen, die im Vertragsausschuss sitzen, lediglich einordnen, interpretieren, hinterfragen, beraten und Empfehlungen aussprechen, aber keine neuen Verpflichtungen beschließen. Staaten, die die Lehrfreiheit an Hochschulen im eigenen Land einschränken (oder auch wie in unserem Beispiel grenzübergreifend erschweren), können den Vorwurf einer Verletzung des Rechts auf Bildung argumentativ vergleichsweise einfach abwehren, da ein expliziter Schutz der Lehrfreiheit im Vertragstext unter Artikel 13 fehlt. Dies bedeutet freilich nicht, dass Artikel 13 für die Wissenschaft irrelevant wäre, tatsächlich ist er in allen Belangen, bei denen es um den Zugang zu Hochschulbildung geht, von großer Bedeutung.

Das Recht auf Forschung (Artikel 15) steht ebenfalls im UN-Sozialpakt und wird – ähnlich wie das Recht auf Bildung – wesentlich als Teilhaberecht diskutiert, allerdings umfasst dieser Artikel explizit auch eine freiheitliche Dimension, nämlich die For-

3 Für eine kurze Auflistung der zu schützenden Aktivitäten siehe ECOSOC 2020: Absatz 13.

4 Es ist sicher kein Zufall, dass die interpretative Erweiterung des Rechts auf Bildung um die Wissenschaftsfreiheit in den späten 1990er Jahren erfolgte, eine Hochzeit der Menschenrechte mit vergleichsweise geringem autokratischen Widerstand in Gremien der Vereinten Nationen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

schungsfreiheit als klassisches Abwehrrecht gegenüber dem Staat (Artikel 15.3: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit zu achten"). Jessica M. Wyndham und Margaret Weigers Vitullo identifizierten 2015 vier Stränge in der Literatur zum Recht auf Forschung und zwar: die Abgrenzung des Rechts auf Forschung von anderen Menschenrechten; die detaillierte Auseinandersetzung mit dem Recht auf Forschung und seiner Bedeutung für die Wissenschaft; das Recht auf Forschung als Voraussetzung für andere Menschenrechte, und die Zusammenführung von Perspektiven aus der menschenrechtlichen sowie der wissenschaftlichen Praxis (Wyndham/Vitullo 2015: 433). In den letzten 15 Jahren hat sich die Debatte über das Recht auf Forschung sowie über den Teilaspekt der Forschungsfreiheit intensiviert, und doch, so schreibt Samantha Besson im September 2023, bestehe weiterhin Uneinigkeit darüber, was genau im Bereich der Forschung nach internationalen Menschenrechtsnormen geschützt werden solle (Besson 2023: 3). Die wissenschaftliche Praxis sei bisher, mit Ausnahme der Freiheit von Forschenden, aus dem Geltungsbereich des Rechts auf Forschung herausgenommen worden (ebd.: 6), zudem enthalte die Literatur wenig Spezifizierung zu den Inhaber:innen dieses Rechts und den Pflichtenträger:innen auf nationaler sowie auf internationaler Ebene (ebd.: 4). Insofern ist die menschenrechtliche Debatte über Wissenschaft und Wissenschaftsfreiheit noch keinesfalls abgeschlossen.

Welcher Menschenrechtspakt und welcher Artikel als Referenzrahmen in konkreten Fällen herangezogen wird, beruht aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht zuletzt auf Opportunitätsstrukturen und dem taktischen Kalkül der handelnden Akteure. So hat die Volksrepublik China zum Beispiel den UN-Zivilpakt und die darin enthaltene Meinungs- und Informationsfreiheit bisher nicht ratifiziert, das Recht auf Forschung im UN-Sozialpakt und die darin erwähnte Forschungsfreiheit im März 2001 jedoch ohne Einschränkung als verbindlich anerkannt. Wer den chinesischen Parteistaat mit Verweis auf die Menschenrechte zur Einhaltung der Wissenschaftsfreiheit bewegen oder Verstöße anklagen möchte, ist daher taktisch gut beraten, sich auf das Recht auf Forschung zu beziehen.

Die Suche nach dem einen, wichtigsten oder gar exklusiven Artikel im internationalen Völkerrecht zum Schutz von Wissenschaftsfreiheit erscheint nicht besonders hilfreich.[5] Im Gegenteil: Es ist für den effektiven Schutz von Wissenschaftsfreiheit durchaus von Vorteil anzuerkennen, dass hier tatsächlich mehrere Menschenrechte zusammenwirken müssen. Zusätzlich zu den bereits erwähnten Menschenrechten ist

5 David Kaye argumentierte als UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit ebenfalls, dass es keinen exklusiven Artikel zum Schutz von Wissenschaftsfreiheit gebe, siehe UNGA 2020: § 5.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

zum Beispiel auch das Recht auf Freizügigkeit und Auswanderung (UN-Zivilpakt Artikel 12) für alle Forschenden von Bedeutung, die sowohl im eigenen Land als auch international mobil sind. Wem vom eigenen Land die Ausreise verboten wird, ist von der Internationalisierung der Wissenschaft ausgeschlossen.

3. Universitäten und Menschenrechte

Universitäten können je nach Land und hochschulrechtlicher Tradition unterschiedliche Rechtsformen haben, sie existieren sowohl als staatliche als auch als private Einrichtungen. Unbestritten ist, dass Staaten die primären Pflichtenträger für alle Menschenrechte sind. Dabei tragen sie negative und positive Pflichten. Im Hochschulsektor müssen Staaten die politische Einflussnahme unterlassen, die Bedingungen für den Aufbau autonomer Forschungs- und Bildungsstätten schaffen, sowie Universitäten und Forschende gegen die Bedrohung durch Dritte schützen (Unterlassungs-, Gewährleistungs- und Schutzpflichten). Universitäten wiederum müssen die Forschungs- und Lehrfreiheit ihrer Mitglieder achten, ermöglichen und schützen. Dieser Aufgabe sollten sie im Kontext von internationaler Wissenschaftskooperation auch extraterritorial nachkommen, jedenfalls solange Universitäten die effektive Kontrolle über Bildungs- und Forschungstätigkeiten im Ausland haben. Universitäten können demnach als sekundäre Pflichtenträger verstanden werden, die das Recht auf Forschung und Bildung im staatlichen Auftrag und mit Unterstützung durch öffentliche Mittel verwirklichen. Private Universitäten, die keine staatliche Förderung erhalten, müssen dennoch als Bildungs- und Forschungsstätten akkreditiert, das heißt vom Staat anerkannt werden. Mit dieser Anerkennung geht zumindest eine menschenrechtliche Verantwortung, wenn nicht eine sekundäre Pflicht einher.

In der Praxis ist die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Universitäten nicht immer trennscharf. Viele öffentliche Universitäten kommerzialisieren einzelne Forschungs- und Bildungsleistungen, und private Universitäten wiederum können staatliche Förderung erhalten. Um den diversen institutionellen Formen der Institution „Universität“ sowie der von Land zu Land unterschiedlichen Rechtslage im Hochschulsektor gerecht zu werden, und um einer Verwässerung staatlicher Menschenrechtspflichten vorzubeugen, erscheint es zielführend, bei Universitäten vereinheitlichend von einer menschenrechtlichen Verantwortung zu sprechen.[6]

6 Inwiefern Universitäten nicht nur Verantwortung, sondern als Institutionen ein Recht auf Wissenschaftsfreiheit haben oder haben sollten, wurde im Workshop kontrovers diskutiert. Es gibt unterschiedliche verfassungsrechtliche Traditionen. In der Praxis ist zu beobachten, dass autonome Universitäten

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte befassen sich mit menschenrechtlicher Verantwortung nichtstaatlicher Akteure, konkret mit Unternehmen. Sie schaffen keine neuen Rechtsnormen und enthalten im Übrigen keine klare Definition des Begriffs „Unternehmen". Daher können sie nicht nur auf Universitäten angewendet werden, deren Praktiken stark an Wirtschaftsunternehmen erinnern, sondern im Grunde allen Universitäten Orientierung geben, die in irgendeiner Weise mit dem wirtschaftlichen Umfeld zu tun haben; dies trifft für die meisten Universitäten zu. Es mag jedoch unwichtig beziehungsweise aus menschenrechtlicher Sicht sogar kontraproduktiv sein, auf die Anerkennung von Universitäten als Privatunternehmen im Kontext der UN-Leitprinzipien zu drängen, denn immerhin ist der Zugang zu Bildung und Forschung eine staatliche Gewährleistungsaufgabe, welche durch die Ökonomisierung von Universitäten erschwert wird (siehe auch Klaus Beiter in diesem Heft). Gleichwohl lohnt die Auseinandersetzung mit den UN-Leitprinzipien, da diese dabei helfen können, die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Universitäten zu konkretisieren. Im Kontext der wissenschaftlichen Internationalisierung stellen sich (ähnlich wie in der Debatte um unternehmerische Verantwortung in komplexen Lieferketten) nicht nur Fragen zur Einhaltung der Menschenrechte innerhalb der eigenen Institution, sondern auch zu ihrer Einhaltung in grenzüberschreitenden Forschungs- und Bildungsaktivitäten – nicht zuletzt gilt es, eine Komplizenschaft mit autoritärem Unrecht zu vermeiden (Pils 2021).

Universitäten beziehungsweise ihre Mitglieder haben schon immer außerhalb des Staates, in dem sie ansässig sind, gearbeitet. Wie lässt sich die extraterritoriale Verantwortung von Universitäten eingrenzen? Wenngleich Universitäten nicht mit Staaten gleichzusetzen sind, lassen sich in Anlehnung an die Maastrichter Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (ETO Consortium, 2013), Situationen unterscheiden, in denen Universitäten die effektive Kontrolle über die Einhaltung von Wissenschaftsfreiheit haben; in denen ihre Handlungen oder Unterlassungen vorhersehbare Auswirkungen auf die Einhaltung von Wissenschaftsfreiheit haben; und in denen Universitäten zumindest Maßnahmen zur extraterritorialen Verwirklichung von Wissenschaftsfreiheit treffen

eine wichtige Rolle bei der Abwehr externer Angriffe auf Lehrende und Forschende spielen, allerdings können Universitäten die Freiheit ihrer Mitglieder auch einschränken. Dies ist insbesondere dann ein Risiko, wenn Universitäten keine akademische Selbstverwaltung haben, sondern nicht-akademische Ziele wie Profitmaximierung das Handeln der Universitätsleitung bestimmen. Allerdings ist auch die akademische Selbstverwaltung kein Garant dafür, dass Universitäten die Wissenschaftsfreiheit einzelner Mitglieder achten, fördern und schützen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

können. Welche dieser Situationen zutrifft, hängt von der konkreten grenzüberschreitenden Aktivität (bzw. im unternehmerischen Sinne der Dienstleistung) ab. Es lassen sich vier Szenarien unterscheiden:

1. Bereitstellung grenzüberschreitender Bildung durch elektronische Kommunikation;
2. Aufnahme von Studierenden und/oder Forschenden aus dem Ausland;
3. Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland;
4. Ermöglichung von Auslandsaufenthalten für inländische Studierende und Forschende.[7]

Universitäten haben nicht in all diesen Aktivitätsfeldern die effektive Kontrolle über die Einhaltung der Wissenschaftsfreiheit. Man könnte sogar argumentieren, dass sie bei der Kooperation mit Wissenschaftssystemen in autokratischen Staaten bei keiner dieser Aktivitäten die effektive Kontrolle behalten. Dies lässt sich am Beispiel der Volksrepublik China illustrieren.

4. Effektive Kontrolle?

Für die grenzüberschreitende Bereitstellung von Fernunterricht (Szenario Nummer 1) können Universitäten die Kommunikationsplattform aussuchen, mit der sie ihr Bildungsangebot erstellen, und dabei auf Datenschutz und Datensicherheit achten.[8] Dennoch können sie die digitale Sicherheit nicht vollumfänglich garantieren, wenn Sicherheitsbehörden im Ausland – wie in der Volksrepublik China – umfangreiche Fähigkeiten und Befugnisse für die digitale Überwachung von privaten Endgeräten haben. Auch ist die Einbindung mehrerer Personen aus demselben Land eine potenzielle Gefahr, weil dies gegenseitige Überwachung ermöglicht. Der Einsatz studentischer Informant:innen hat an chinesischen Universitäten System (Jiang 2022). Sowohl die Studierenden als auch die Lehrenden, die in grenzübergreifenden Bildungsangeboten eingesetzt werden, müssen sich daher mit dem Thema Selbstzensur auseinandersetzen. Diese Problematik ist jüngst im Kontext der pandemiebedingten digitalen Lehre diskutiert worden (Li/Lahiri 2020), (Prelec et al. 2022: 1708).

Der Zugriff auf elektronische Bildungsangebote kann vom Zielland leicht gesperrt werden. Daher kann grenzübergreifende Hochschullehre im digitalen Raum nur

7 Diese Kategorisierung geht auf Markus Krajewski zurück, der am Workshop teilnahm. Folgende Studie betrachtet die wissenschaftliche Mobilität nach und aus Deutschland vor dem Hintergrund variierender Wissenschaftsfreiheit in Herkunfts- und Zielländern: Pelke et al. 2022.

8 Nach der Einführung des neuen Sicherheitsgesetzes für Hongkong haben einige Universitäten besondere Vorkehrungen zum Schutz von Studierenden ergriffen, siehe Wintour 2020, Sullivan 2020.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

stattfinden, wenn sie von den Bildungsbehörden im Zielland erwünscht oder zumindest toleriert wird. Die veranstaltende Universität hat letztlich keine Mittel, um autokratische Anreize zur Selbstzensur in digitalen Bildungsformaten auszuhebeln. Sollten im Ausland ansässige Teilnehmende des digitalen Lehrangebots repressive Konsequenzen wie einen Besuch von Vertretern des Sicherheitsapparats oder Schlimmeres erleben, kann die Universität aus der Ferne keinerlei Schutz bieten. Denkbar wäre es für eine Universität in so einem Fall, um diplomatische Unterstützung zu bitten, aber diese ist keineswegs garantiert. Und auch wenn diplomatische Unterstützung zur Verfügung steht, ist der Erfolg in solchen Fällen höchst ungewiss.

Im Vergleich zum ersten Szenario erscheint das zweite Szenario auf den ersten Blick weniger kompliziert: Bei der Aufnahme von Studierenden und Lehrenden an der eigenen Universität müsste es eher möglich sein, die effektive Kontrolle zu erreichen. Doch die etablierten Praktiken transnationaler Repression stellen Universitäten, die die Wissenschaftsfreiheit aller ihrer Mitglieder schützen wollen, auch in diesem Szenario vor große Herausforderungen. Zunächst kann die Ausreise der eingeladenen Person aus politischen Gründen verhindert werden, dies erleben etwa Forschende aus China, die zu sogenannten sensiblen Themen arbeiten (Feng 2022). Bekannt ist auch, dass Studierende, die sich in China um Stipendien für Auslandsaufenthalte bewerben, politische Überprüfungen durchlaufen und Berichtspflichten eingehen müssen, die zur Bespitzelung von Landsleuten (und anderen Kontaktpersonen) im Ausland anregen (Eckert/Stahl 2023, Xiao 2020). Chinesische Staatsbürger:innen sollen im Ausland „Chinas Geschichte richtig erzählen" (Ministry of Education of the People's Republic of China 2016, Bislev 2017). Wer dies nicht tut, kann unter Druck geraten – entweder indirekt, indem der Sicherheitsapparat zurückgebliebene Familienmitglieder in China aufsucht und bedroht,[9] oder direkt, indem die Personen im Ausland elektronisch oder auch persönlich kontaktiert beziehungsweise öffentlich unter Druck gesetzt werden.[10] Es gibt Berichte von Festnahmen und Verurteilungen nach der Rückkehr aus dem Ausland für sehr geringe „Vergehen", zum Beispiel das Absetzen kritischer Tweets während eines Auslandsstudiums (Redden 2020). Äußerungen in sozialen Medien fallen in der Regel unter die Meinungsfreiheit und nicht die Wissenschaftsfreiheit, dennoch stellt sich hier die Frage nach einer möglichen universitären Verantwortung, da die freie Meinungsäußerung an demokratisch verfassten Universitäten gefördert und gefordert wird. Es bleibt festzuhalten, dass Universitäten, die Lehrende und Studierende aus

9 Siehe zum Beispiel der Fall von Shawn Zhang: Vanderklippe 2018.
10 Siehe zum Beispiel der Fall von Shuping Yang: Denver/Zhang 2017.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

autokratisch regierten Ländern aufnehmen, keine effektive Kontrolle über die Sicherheit dieser Personen haben.

Nun zum dritten Szenario: Bisher haben vor allem Universitäten aus dem angloamerikanischen Raum Tochtergesellschaften in China gegründet und auf diesem Wege vor Ort Bildungsangebote geschaffen. Die Einrichtung solcher Auslandsstandorte wurde in der Vergangenheit kritisch diskutiert, da die getroffenen Abkommen Wissenschaftsfreiheit unzureichend schützten (Wilkins 2017; Scholars at Risk 2019: 70-79). Deutsche Universitäten haben sich bisher von dieser Art Engagement in China ferngehalten. Kürzlich hat jedoch die Hochschule Bielefeld stolz verkündet, als erste Hochschule Deutschlands einen Auslandsstandort auf der chinesischen Insel Hainan aufzubauen. Auf diesem Campus werde die „Wissenschaftsfreiheit großgeschrieben" (Hochschule Bielefeld 2023). Dass dies in China schwierig werden wird, scheint auch die Universitätsleitung der Hochschule Bielefeldt zu wissen. Und so betont ihre Presseerklärung ein besonderes Merkmal dieser Institution: Der neue Auslandsstandort werde nicht wie in China üblich in Kooperation mit einer chinesischen Hochschule eingerichtet, sondern als eigenständige Institution im Freihandelshafen von Hainan, wo die Einrichtung unabhängiger Bildungseinrichtungen für Ingenieurwissenschaften, Landwirtschaft und Medizin erlaubt sei (ebd.). Diese Hinweise suggerieren, dass die Hochschule Bielefeld an ihrem neuen Auslandsstandort die effektive Kontrolle behalten werde. Angesichts der politischen Realität in China erscheint diese Darstellung jedoch höchst fragwürdig. Im Konfliktfall wird der chinesische Parteistaat mit großer Wahrscheinlichkeit seine Interessen auch im Freihandelshafen von Hainan durchsetzen und sich nicht um die Vorstellungen der Hochschule Bielefeldt scheren.

Beim letzten grenzüberschreitenden Szenario – dem Aufenthalt von Forschenden und Studierenden aus einer demokratisch verfassten Universität im autokratischen Ausland – liegt die effektive Kontrolle zur Einhaltung von Wissenschaftsfreiheit zweifelsohne im Ausland, nicht nur, weil der aufnehmende Staat die Einreisegenehmigung verweigern kann. Im Ausland gelten die örtlichen Gesetze, und diese enthalten in China diverse Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit an die sich auch ausländische Studierende und Forschende halten müssen (siehe den Beitrag von Alexandra Kaiser in diesem Heft). Die Gesetzeslage und politische Realität in China ist nicht nur für Geistes- und Sozialwissenschaftler:innen eine Herausforderung; in jüngster Zeit wurden Gesetze erlassen, die auch die Forschungskooperation in den Natur- und Technikwissenschaften maßgeblich erschweren, wie das Datensicherheitsgesetz und die Novelle des Anti-Spionagegesetzes. Beide enthalten vage Vorschriften zur Datenausfuhr, die für Forschende und Studierende gefährlich werden können.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Der illegale Besitz von Daten ist für Forschende und Studierende schon länger eine potentielle und oft schwer eingrenzbare Gefahr in China. Im Jahr 2019 saß zum Beispiel der Historiker Nobu Iwatani von der Hokkaido Universität zwei Monate in Untersuchungshaft, ihm wurde ein Vergehen unter dem damals noch nicht novellierten Antispionagegesetz vorgeworfen. Er war von der chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften zu einem Forschungsaufenthalt eingeladen worden und hatte diverse Bücher in einem chinesischen Antiquariat erworben, die er nach Ansicht der Behörden nicht hätte besitzen dürfen (Kakuchi 2019). Im Jahr darauf geriet David Missal, ein deutscher Journalismusstudent, unter Druck, als er für ein Filmseminar im Rahmen einer Hausaufgabe in China nicht genehmigte Aufnahmen von Menschenrechtsverteidigern anfertigte und in Folge sein Visum nicht mehr verlängern konnte (Becker 2018). Dieser Fall illustriert einerseits die Nervosität der chinesischen Behörden in Menschenrechtsfragen aber auch die Naivität eines demokratisch sozialisierten Studenten, der in einer Autokratie wissen will, „wie weit ich gehen kann" (ebd.). Der Fall Missal ereignete sich noch vor den jüngsten Verschärfungen in der chinesischen Rechtslage und endete vergleichsweise glimpflich: Der Student musste ausreisen. Wenngleich schärfere Maßnahmen gegen Studierende und Forschende aus dem Ausland auch heute eher unwahrscheinlich erscheinen, weil derartige Handlungen zu diplomatischen Verstimmungen führen, kann vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetze nicht ausgeschlossen werden, dass ausländische Akademiker:innen in China in ernsthafte Schwierigkeiten geraten, inklusive die Verhinderung einer Rückreise und Freiheitsentzug.

5. Sorgfaltspflicht und Ausstiegsoption

Die obigen Beispiele verdeutlichen, dass es in allen vier Szenarien der grenzüberschreitenden Lehr- und Forschungstätigkeit schwer bis unmöglich sein kann, im Umgang mit einem autokratischen System die „effektive Kontrolle" zu behalten. Aber auch wenn ausländische Universitäten keine effektive Kontrolle über alle Aspekte der wissenschaftlichen Kooperation mit autokratischen Wissenschaftssystemen haben, tragen sie dennoch eine Verantwortung. Sie sollten im Kontext der Internationalisierung autokratisches staatliches Handeln und dessen Auswirkungen auf die Wissenschaftsfreiheit bestmöglich antizipieren, dürfen repressive Vorgaben in keinem Fall übernehmen (zum Beispiel als einschränkende Klauseln in Kooperationsverträgen oder durch die Anerkennung von autokratischem Recht),[11] und sie müssen im Rahmen der eige-

11 Siehe dazu den Fall einer Hanban-Finanzierung an der Freien Universität Berlin: Warnecke 2020, Besendorf 2020.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nen Möglichkeiten konkrete und angemessene Maßnahmen ergreifen, um Repression zu mindern. Solche Maßnahmen können bei Kooperationsprojekten zum Beispiel eine gegenseitige vertragliche Verpflichtung auf die Wissenschaftsfreiheit sein, die Einrichtung einer Beschwerdestelle, das Angebot von Fortbildungen zu forschungsethischen Fragen und der Risikominimierung bei Aufenthalten im autokratischen Ausland sowie eine systematische Aufklärung über die Abwehr von Bespitzelung im Inland – in Deutschland auch durch den in § 201 Strafgesetzbuch geregelten Schutz der Vertraulichkeit des nicht-öffentlich gesprochenen Wortes, welcher auf hochschulinterne Veranstaltungen anwendbar ist. Schwieriger ist es, mit Studierenden über Aktivitäten zu sprechen, die womöglich die roten Linien eines autokratischen Staates übertreten, seien es private Tweets oder die Themenwahl bei Hausaufgaben. Es ist Teil der Sorgfaltspflicht, Studierende über die Risiken aufzuklären, aber Hochschullehrende in demokratisch verfassten Universitäten dürfen sich nicht zum Handlanger autokratischer Herrschaft machen, indem sie Selbstzensur anregen.

Wenn es nicht möglich ist, Verstöße gegen die Wissenschaftsfreiheit im Kontext der grenzüberschreitenden Wissenschaftskooperation zu unterbinden, kann es angezeigt sein, die Kooperation zu beenden. Die Universität Gent hat im Kontext ihrer Internationalisierungsstrategie eine Menschenrechtsklausel für Kooperationsverträge entwickelt, welche eine Ausstiegsoption beinhaltet. Diese Klausel lautet übersetzt wie folgt:

> *Diese Vereinbarung kann von jeder der Parteien gekündigt werden, wenn klare und überzeugende Beweise vorliegen, dass die Partnereinrichtung an einer schweren Menschenrechtsverletzung beteiligt ist. Die Partei, die die Vereinbarung kündigen möchte, teilt dies der Partnereinrichtung mit und gibt der Partnereinrichtung eine angemessene Frist, um auf die Vorwürfe zu reagieren. Bleibt eine zufriedenstellende Antwort aus oder bei Ausbleiben einer fristgerechten Antwort bekräftigt die Partei, die die Vereinbarung kündigen möchte, ihre Absicht, dies zu tun. Die Vereinbarung verliert ihre Wirkung zwischen den Parteien ab dem Zeitpunkt, zu dem die zweite Kündigung ausgesprochen wird.*[12]

12 Eigene Übersetzung, englisches Original in Brems et al. 2019: 235: „This agreement may be terminated by any of the parties in case of clear and convincing evidence that the partner institution is involved in a serious violation of human rights. The party wishing to terminate the agreement will give notice of this intention to the partner institution, allowing the partner institution due time to respond to the allegations. In the absence of a satisfactory reply or in the absence of a reply in due time, the party seeking to terminate the agreement will reiterate its intention of doing so. The agreement will cease to have any effect between the parties from the moment that such second notice is given."

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Mit der Selbstverpflichtung, diese Menschenrechtsklausel in internationale Kooperationsabkommen aufzunehmen, geht die Universität Gent deutlich weiter als die meisten Universitäten. Das Beispiel könnte Schule machen. Allerdings liegt diese Selbstverpflichtung erst ein paar Jahre zurück und so bleibt zu beobachten, wie die Klausel in der universitären Praxis wirkt. Sie enthält eine weiten Interpretationsraum. Was ist eine „schwerwiegende" Menschenrechtsverletzung, was ein „überzeugender" Beweis und was eine „zufriedenstellende" Antwort? Und wer beurteilt das? Laut Beteiligten an der Universität Gent sorgt sogar der Begriff Menschenrechte für Diskussionen mit möglichen Kooperationspartnern, insbesondere, wenn diese eine „divergierende Menschenrechtsauffassung" hätten. Zudem seien Verhandlungen mit Unternehmen, die über eine große Rechtsabteilung verfügen, sehr zeitaufwendig, da diese das Risiko eines vorzeitigen Vertragsausstiegs besonders kleinteilig prüfen und minimieren wollen würden.[13] Zur Umsetzung der Menschenrechtsklausel wurde an der Universität Gent eine Kommission eingerichtet, die neben der Durchführung von menschenrechtlichen Folgeabschätzungen und anderen Aufgaben befugt ist, in einer beratenden Funktion dem Rektor vorzuschlagen, die Menschenrechtsklausel zu aktivieren und Kooperationsverträge frühzeitig zu beenden.

Der Abbruch einer laufenden Kooperation ist für Universitäten in der Praxis immer eine schwierige Entscheidung, weil es in der Regel unterschiedliche Auffassungen innerhalb ein und derselben Institution gibt. Zudem führt ein Abbruch nicht zu mehr Wissenschaftsfreiheit oder, noch ambitionierter, zu einem besserem Menschenrechtsschutz, insbesondere nicht für die von dem Abbruch betroffenen Studierenden und Kolleg:innen aus dem autokratischen Ausland. Sollten demokratisch verfasste Universitäten wirklich Türen für grenzübergreifenden Austausch, menschlichen Kontakt und konkrete Kooperation mit Partner:innen in autokratisch geprägten Wissenschaftssystemen schließen, anstatt sie gerade wegen der Systemdifferenz offenzuhalten? Pauschale Antworten auf diese komplexen Abwägungsfragen gibt es nicht. Darüber hinaus sollte nicht unterschätzt werden, dass regelmäßige und umfassende Überprüfungen von Kooperationen mit autokratisch geprägten Wissenschaftssystemen eine große Belastung für Universitätsverwaltungen und die in der Selbstverwaltung engagierten Hochschulangehörigen darstellen.

In der Praxis stößt ein derartiger Ansatz nicht zuletzt aufgrund des Arbeitsaufwandes schnell an Grenzen. Zusätzlich sind Kooperationsverträge in der Regel ohnehin

13 Korrespondenz am 7. November 2023 mit Vincent Eechaudt (Research Policy Advisor an der Universität Gent, zuständig für: Knowledge Security, Export Control, Dual-Use Research, Human Rights Policy & Research Ethics).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

zeitlich begrenzt. Wenn vor der Vertragsvereinbarung eine menschenrechtliche Folgeabschätzung erstellt wird, sind schwerwiegende Veränderungen innerhalb der Vertragslaufzeiten zwar nicht auszuschließen, aber eher unwahrscheinlich.[14] Aus diesen Gründen ist anzunehmen, dass der Abbruch laufender Kooperationen eine Ausnahme bleiben wird.[15]

Deutlich wichtiger als die Regelung von Ausstiegsszenarien ist demnach der Ausbau von Kapazitäten und Kompetenzen für präventive menschenrechtliche Folgeabschätzung, eine dauerhafte Beobachtung von autokratischen Einflussversuchen und wo angebracht Widerstand gegen derartige Einflussversuche, sowie die Sensibilisierung möglichst vieler Hochschulangehöriger für die komplexen Anforderungen des Themas.

6. Vernetzte Verantwortung

Die Verantwortung für menschenrechtliche Sorgfalt im Kontext der wissenschaftlichen Internationalisierung trägt nicht nur die Universität als Institution, sondern es tragen sie auch individuelle Wissenschaftler:innen. Kathryn Sikkink schlägt in ihrem jüngsten Buch „The Hidden Face of Rights" aufbauend auf Iris Young – und durchaus kontrovers diskutiert – die Idee einer vernetzten Verantwortung für die Menschenrechte vor. Demnach tragen nicht nur Staaten, sondern auch Unternehmen, nichtstaatliche Akteure und sogar Individuen Verantwortung für die Menschenrechte. Diese Verantwortung sei keine rechtliche Pflicht, sondern vielmehr eine politische und ethische Aufgabe. Anders als die Rechenschaftspflicht für vergangenes Unrecht könne die Idee einer vernetzten Verantwortung zukunftsorientiert wirken, indem unterschiedliche Akteure ihren Anteil zur Verhinderung vorhersehbarer Menschenrechtsverletzungen beitragen (Sikkink 2020: 3). Im Kontext einer internationalisierten Wissenschaft tragen demnach nicht nur Staaten, sondern auch Institutionen und viele Einzelpersonen Verantwortung, insbesondere aber keinesfalls ausschließlich die Professor:innen.

14 Auf diesen zeitlichen Aspekt wies ebenfalls Vincent Eechaudt von der Universität Gent hin, siehe Fußnote 13.

15 Der Vorschlag, Menschenrechtsklauseln in universitäre Kooperationsvereinbarungen aufzunehmen, verdient eine vertiefte Diskussion. Die Klausel der Universität Gent erinnert an die Praxis der Europäischen Union in Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, verkennt aber womöglich, dass derartige Klauseln gegenüber einem menschenrechtsverletzenden Vertragspartner nur Wirkung entfalten können, wenn die Ausstiegsdrohung das Interessenkalkül des Partners tatsächlich beeinflussen kann. Dies ist im Kontext einer zunehmend globalisierten Wissenschaft und vor dem Hintergrund einer geopolitischen Machtverschiebung zugunsten von Autokratien womöglich nur noch selten der Fall, zumindest wenn die Institution, die menschenrechtliche Bedingungen stellt, nicht zu den internationalen Spitzenuniversitäten gehört.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Die Verteilung von Verantwortung auf Personen und Institutionen, autokratischem Druck zu widerstehen, ist komplex. Wenn diese Verantwortung allein dem Staat oder der universitären Leitung übertragen wird, kann dies zu großen Problemen führen. Aufforderungen bestimmte Kooperationen zu beenden, kann selbst erdrückend wirken.[16] Aus Angst vor Nachteilen könnten Forschende, Lehrende und Studierende, die den Austausch mit Universitäten in autokratischen Ländern anstreben, voreilig davon absehen und sich in ihren Äußerungen zum Thema selbst zensieren. Im Sinne der Wissenschaftsfreiheit sollten Staaten nicht über restriktive regulatorische Lösungen Druck auf Universitäten bzw. ihre Mitglieder ausüben. Stattdessen erscheint ein Ansatz der vernetzen Verantwortung vielversprechender. Von Akademiker:innen entwickelte Verhaltenskodizes können dabei helfen, eine solche vernetzte Verantwortung zu erreichen.[17]

7. Fazit

Universitäten tragen aufgrund ihres Bildungs- und Forschungsmandats eine besondere Verantwortung für die Wissenschaftsfreiheit. Bei grenzüberschreitenden Aktivitäten und insbesondere im Umgang mit autokratisch geprägten Wissenschaftssystemen haben Universitäten die Aufgabe, Maßnahmen zur extraterritorialen Verwirklichung von Wissenschaftsfreiheit zu treffen. Diesen Bemühungen sind allerdings Grenzen gesetzt, denn Universitäten haben nur in einzelnen Aspekten die effektive Kontrolle – zum Beispiel können sie repressive Klauseln in Kooperationsvereinbarungen ablehnen. Das Beispiel der Volksrepublik China zeigt, dass Autokratien dem effektiven Schutz der Wissenschaftsfreiheit in grenzübergreifender Wissenschaftskooperation enge Grenzen setzen können und die Handlungsmacht von Universitäten im demokratischen Ausland begrenzt ist. Dies darf aber nicht zur Komplizenschaft mit autokratischem Unrecht führen.

Vertragliche Verpflichtungen zur Einhaltung der Wissenschaftsfreiheit (oder noch ambitionierter der Menschenrechte) sind begrüßenswert, aber deren Umsetzung ist überaus komplex. Die bestmögliche Verwirklichung von Wissenschaftsfreiheit in grenzübergreifender Wissenschaftskooperation erfordert in der Praxis viele Abwä-

16 In Deutschland wurden zum Beispiel Aufrufe der Forschungsministerin Konfuzius-Institute zu schießen kontrovers diskutiert (Gillmann et al. 2023, Baumeister 2023). Die kritische politische Debatte über universitäre Kooperationen mit solchen Instituten ist unbedingt notwendig, gleichzeitig hat die Ministerin im Wissenschaftssystem eine hervorgehobene Stellung und sollte nicht den Anschein erwecken, die institutionelle Autonomie zu missachten.

17 Als konkrete Beispiele siehe AFIWG Model Code of Conduct: Heathershaw et al. 2022 sowie die Handlungsempfehlungen der Deutschen Vereinigung für Chinastudien DVCS 2018.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

gungsentscheidungen und daher das Mitwirken aller Universitätsangehörigen im Sinne einer vernetzten Verantwortung. Dafür ist es unter anderem notwendig, dass Universitätsleitungen alle Kooperationsverträge mit institutionellen Partnern in autoritären Ländern veröffentlichen, denn ohne Transparenz funktioniert die Selbstregulierung des wissenschaftlichen Systems nicht.

Universitäten sollten Prozesse für menschenrechtliche Sorgfalt entwickeln, die sich insbesondere auf die Achtung der Wissenschaftsfreiheit und deren Schutz vor Einschränkungen durch Dritte konzentrieren. Es mag sich attraktiv anhören, diese Verantwortung auch auf die Gewährleistung von Menschenrechten auszudehnen. Dies würde Universitäten als wissenschaftliche Institutionen allerdings überfordern und könnte sich zudem negativ auf die Forschungsfreiheit auswirken. Denn jedes an die Forschung gerichtete politische Ziel stellt die wissenschaftliche Eigenlogik, die dem Erkenntnisgewinn verpflichtet ist, in Frage.[18] Forschende können im Eigenantrieb ein Interesse an Forschungsfragen entwickeln, deren wissenschaftliche Beantwortung bei der Verwirklichung von Menschenrechten hilft. Auftragen kann man dies einer freien Wissenschaft nicht.

Literatur

Baumeister, J. (2023): Ministerin erhöht Druck auf Universitäten wegen Konfuzius-Instituten. In: *Neue Zürcher Zeitung,* 30 Juni, https://www.nzz.ch/international/die-deutsche-ministerin-fuer-forschung-und-bildung-fordert-ein-ende-der-universitaeten-mit-chinesischen-konfuzius-instituten-lippenbekenntnis-oder-ernsthafter-wille-ld.1745100

Becker, G. (2018): Deutscher Student in China: „Ich wollte wissen, wie weit ich gehen kann". In: *DER SPIEGEL,* 13 Oktober, https://www.spiegel.de/spiegel/unispiegel/china-warum-journalismus-student-david-missal-ausgewiesen-wurde-a-1233723.html

Beiter, K. D./Karran, T./Appiagyei-Atua, K. (2016): Yearning to Belong: Finding a 'Home' for the Right to Academic Freedom in the U.N. Human Rights Covenants. In: *Intercultural Human Rights Law Review*, 11, 107-190.

Besendorf, J. (2020): Kooperationsvertrag zur Hanban-Professur an der Sinologie. Anfrage #174255 an die Freie Universität Berlin, https://fragdenstaat.de/anfrage/kooperationsvertrag-zur-hanban-proffessur-an-der-sinologie/

Besson, S. (2023): The 'Human Right to Science' qua right to participate in science. The participatory good of science and its human rights dimensions. In: *The International Journal of Human Rights*, 1-32.

18 Dies bedeutet freilich nicht, dass der Wissenschaft gar keine Grenzen gesetzt werden können. Wissenschaftsfreiheit ist kein absolutes Recht. Der UN-Zivilpakt verbietet im Rahmen des Folterverbots (Artikel 7) medizinische oder wissenschaftliche Versuche an Personen ohne deren freiwillige Zustimmung. Bei weiteren Einschränkungen sind jedoch Schranken-Schranken zu beachten.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Bislev, A. (2017): Student-to-Student Diplomacy: Chinese International Students as a Soft-Power Tool. In: *Journal of Current Chinese Affairs*, 46 (2), 81-109.

Brems, E./Lavrysen, L./Verdonck, L. (2019): Universities as Human Rights Actors. In: *Journal of Human Rights Practice*, 11 (1), 229-238.

Denver, S./Zhang, C. (2017): A Chinese student praised the 'fresh air of free speech' at a U.S. college. Then came the backlash. In: *The Washington Post,* 23 Mai, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/05/23/a-chinese-student-praised-the-fresh-air-of-free-speech-at-a-u-s-college-then-came-the-backlash/

DVCS (2018): Handlungsempfehlungen der Deutschen Vereinigung für Chinastudien e. V. zum Umgang deutscher akademischer Institutionen mit der Volksrepublik China, https://www.dvcs.eu/dokumente/handlungsempfehlungen.pdf

Eckert, T./Stahl, S. (2023): Angst und Sippenhaft: Wie China seine Studierenden in Deutschland kontrolliert. In: *correctiv.org,* 7 März, https://correctiv.org/aktuelles/international/2023/03/07/china-scholarship-council-studierende-in-deutschland-unter-kontrolle/

ECOSOC (1999): *General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999): The right to education (article 13 of the Covenant). UN-Dokument Nr. E/C.12/1999/10*, Genf.

ECOSOC (2020): *General comment No. 25 (2020) on science and economic, social and cultural rights (article 15 (1) (b), (2), (3) and (4) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights): UN-Dokument Nr. E/C.12/GC/25*, Genf.

ETO Consortium (2013): *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*.

Feng, E. (2022): China tightens restrictions and bars scholars from international conferences. In: *NPR,* 30 März, https://www.npr.org/2022/03/30/1089631713/china-tightens-restrictions-and-bars-scholars-from-international-conferences

Gillmann, B./Heide, D./Neuerer, D. (2023): China-Spionage: Bundesregierung macht Front gegen chinesische Konfuzius-Institute. In: *Handelsblatt,* 29 Juni, https://www.handelsblatt.com/politik/international/china-politik-berlin-draengt-auf-aus-fuer-uni-kooperationen-mit-chinas-konfuzius-instituten/29224482.html

Heathershaw, J./ Chalcraft, J./Chubb, A./Fulda, A./Hughes, C./ Kaczmarska, K./Karran, T./Lennox, C./Pils, E./Prelec, T./Rudolph, K./Woodman, S./Yıldız, Y. Y. (2022): Model code of conduct: protection of academic freedom and the academic community in the context of the internationalisation of the UK HE sector. In: *The International Journal of Human Rights*, 26 (10), 1858-1865.

Hochschule Bielefeld (2023): Premiere in China: HSBI gründet eigenständige Hochschule auf der Tropeninsel Hainan, https://www.hsbi.de/presse/pressemitteilungen/premiere-in-china-hsbi-gruendet-eigenstaendige-hochschule-auf-der-tropeninsel-hainan

Jiang, J. (2022): Academic Freedom in China. An Empirical Inquiry through the Lens of the System of Student Informants (xuesheng xinxiyuan). In: Gueorguiev, D. D. (Hg.): *New threats to academic freedom in Asia*, *Asia shorts*, Association for Asian Studies, Ann Arbor, 101-132.

Kakuchi, S. (2019): China research trips cancelled over scholar spy charge. In: *University World News,* 4 Dezember, https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20191204132210875

Li, J./Lahiri, T. (2020): Universities teaching Chinese students remotely need to scale the Great Firewall. In: *Quartz,* 23 August, https://qz.com/1888595/chinese-censorship-is-challenging-us-universities-online-classes

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Ministry of Education of the People's Republic of China (2016): Zhōnggòng jiàoyù bù dǎngzǔ guānyú jiàoyù xìtǒng shēnrù kāizhǎn àiguó zhǔyì jiàoyù de shíshī yìjiàn", http://www.moe.gov.cn/srcsite/A13/s7061/201601/t20160129_229131.html

Pelke, L./Spannagel, J./Kinzelbach, K. (2022): Wissenschaftsfreiheit weltweit und internationale akademische Mobilität in Deutschland, *Forschung kompakt*, DAAD, Bonn.

Pils, E. (2021): Complicity in democratic engagement with autocratic systems. In: *Ethics & Global Politics*, 14 (3).

Prelec, T./Furstenberg, S./Heathershaw, J./Thomson, C. (2022): Is academic freedom at risk from internationalisation? Results from a 2020 survey of UK social scientists. In: *The International Journal of Human Rights*, 26 (10), 1698-1722.

Redden, E. (2020): Prosecution in China of student for tweets he posted while studying in U.S. raises free speech concerns. In: *Inside Higher Ed,* 30 Januar, https://www.insidehighered.com/news/2020/01/31/prosecution-china-student-tweets-he-posted-while-studying-us-raises-free-speech

Scholars at Risk (2019): *Obstacles to excellence: Academic freedom & China's Quest for World-Class Universities*. Scholars at Risk Network, New York.

Sikkink, K. (2020): *The Hidden Face of Rights: Toward a Politics of Responsibilities, Castle Lecture Series*. New Haven, CT: Yale University Press.

Sullivan, R. (2020): Oxford students told to submit work on China anonymously amid threat of Hong Kong security law: In: *The Independent,* 28 September, https://www.independent.co.uk/travel/asia/oxford-university-anonymous-work-china-national-security-law-hong-kong-b666892.html

UNESCO (1997): Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel

UNGA (1966a): *International Covenant on Civil and Political Rights: General Assembly resolution 2200A (XXI)*. New York.

UNGA (1966b): *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Assembly resolution 2200A (XXI)*. New York.

UNGA (2020), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: UN-Dokument Nr. A/75/261*. Genf.

Vanderklippe, N. (2018): UBC student uses satellite images to track suspected Chinese re-education centres where Uyghurs imprisoned. In: *The Globe and Mail,* 9 Juli, https://www.theglobeandmail.com/world/article-ubc-student-uses-satellite-images-to-track-suspected-chinese-re/

Warnecke, T. (2020): Senatskanzlei hält Vertrag für nicht akzeptabel: FU muss umstrittene China-Professur nachverhandeln. In: *Der Tagesspiegel,* 25 Februar, https://www.tagesspiegel.de/wissen/fu-muss-umstrittene-china-professur-nachverhandeln-5054506.html (Zugriff: 7. Oktober 2023).

Wilkins, S. (2017): Ethical Issues in Transnational Higher Education: The Case of Inter-national Branch Campuses. In: *Studies in Higher Education*, 42 (8), 1385-1400.

Wintour, P. (2020): Oxford moves to protect students from China's Hong Kong security law. In: *The Guardian,* 28 September, https://www.theguardian.com/education/2020/sep/28/oxford-moves-to-protect-students-from-chinas-hong-kong-security-law

Wyndham, J. M./Vitullo, M. W. (2015): The Right to Science – Whose Right? To What? In: *Journal européen des droits de l'homme – European Journal of Human Rights (JEDH)*, 4, 431-461.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Xiao, Y. (2020): Guóbǎo bu jǐn jiānkòng zhōngguó liúxuéshēng yánlùn, hái xiépò tāmen „dàizuìlìgōng“ dāng wòdǐ, https://www.voachinese.com/a/china-s-secret-police-tries-to-recruit-chinese-students-in-america-20201030/5640534.html
Letzter Zugriff auf die angeführten Internetquellen: 7. November 2023

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2943

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

WAS BRINGT UNS EIGENTLICH „UNSER GUTES RECHT“ FÜR DIE LÖSUNG VON ZUKUNFTS-FRAGEN? EIN HEFT ZUM ZUSAMMENSPIEL VON POLITIK, RECHT UND RECHTSSTAAT

NEU
Jetzt gratis testen

JETZT GRATIS-HEFT ANFORDERN UNTER
WWW.POLITIKUM.ORG

WOCHEN SCHAU VERLAG

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Alexandra Kaiser

Autoritäres Recht in Aktion

VERHALTENSKODIZES FÜR CHINESISCHE WISSENSCHAFTLER*INNEN

Abstract

*Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Zusammenhang zwischen dem Rechtsstaat und der Wissenschaftsfreiheit. Der chinesische Parteistaat hat sich in der Reformära dem Prinzip „yifa zhiguo" („den Staat mit Gesetzen leiten") verschrieben und forciert den Aufbau eines „sozialistischen Rechtsstaats". Der „sozialistische Rechtsstaat" ist aber kein Rechtsstaat. Unter Präsident Xi Jinping beobachten wir eine Ära des rechtlichen Rückschritts und der Ausgestaltung von autoritärem Recht. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Merkmal von yifa zhiguo als Mittel zum individuellen Gehorsam. Anhand neuerer Verhaltenskodizes für Wissenschaftler*innen und Fallstudien analysiert der Beitrag, wie sich die Forderung nach individuellem Gehorsam auf die Wissenschaftsfreiheit auswirkt.*

This article examines the relationship between the rule of law and academic freedom. In the reform era, the Chinese party-state has adopted the principle of "yifa zhiguo"("governing the country according to law") and is pushing for the construction of a "socialist rule of law". The "socialist rule of law" should not be confused with a rule of law state. Under President Xi Jinping we are witnessing an era of legal regression and the shaping of authoritarian law. This article sheds light on the feature of yifa zhiguo as a means of individual obedience. Using recent codes of conduct for academics and case studies, the paper analyses how the demand for individual obedience affects academic freedom.

1. Einleitung

Dieser Beitrag nimmt den Zusammenhang zwischen dem Rechtsstaat und der Wissenschaftsfreiheit in den Fokus.[1] Der offizielle Diskurs in China ist bestrebt, die Hinwendung zu dem Prinzip „den Staat mit Gesetzen leiten" (依法治国, *yifa zhiguo*) als Chinas Weg zu einem Rechtsstaat darzustellen; es soll aber ein „sozialistischer Rechtsstaat" (社会主义法治国家) sein. Wie passt nun dieser „sozialistische Rechtsstaat" mit der Wissenschaftsfreiheit zusammen? Und ist „Rechtsstaat" hier überhaupt der richtige Begriff?

Dieser Beitrag beleuchtet zunächst die offizielle Konzeption von *yifa zhiguo* und deren Auswirkungen auf die Wissenschaft in China. In der Reformära, die in den

1 Die Publikation ist im Rahmen des BMBF-geförderten Projekts „Wissenschaftsfreiheit in der Volksrepublik China" (WFCXI) entstanden.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

späten 1970er Jahren unter Deng Xiaoping 邓小平 eingeleitet wurde, bestand die Hoffnung, dass der chinesische Parteistaat eine langsame Transformation hin zu einem Rechtsstaat vollziehen würde. Genährt wurde diese Hoffnung von den umfangreichen Rechtsreformen ab den späten 1970er Jahren und der damit verbundenen Zuwendung zum formellen Recht und somit auch zum Aufbau eines Rechtssystems. Der Staat und auch seine Bürger sollten sich nach den Schrecken der Mao-Ära nunmehr an Recht und Gesetz halten; die „Herrschaft durch Menschen" (人治) war abgeschafft worden (Zentralkomitee der KPCh 1978). Der chinesische Parteistaat hat sich in der Reformära zu dem Prinzip „den Staat mit Gesetzen leiten" (*yifa zhiguo*) bekannt und dies im Jahr 1999 auch in die Verfassung geschrieben.[2] Die chinesische Regierung unterzeichnete und/oder ratifizierte zudem eine Reihe von Menschenrechtsabkommen.[3] Der Parteistaat bekannte sich im Weißbuch von 1991 erstmals offiziell zu Menschenrechten. Die Anerkennung, dass China Defizite im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz aufweist, war für die Wissenschaft das grüne Licht, die Menschenrechtsforschung voranzutreiben (Staatsrat 1991). Der Menschenrechtsschutz fand im Jahr 2004 sogar Einzug in die Verfassung, wenn auch unter gewissen Vorbehalten.[4] Die Hoffnung auf einen Rechtsstaat ist jedoch inzwischen passé (Pils 2020: 97 ff.).

Nach Ewan Smith geht es bei *yifa zhiguo* seit dem 16. Parteikongress in 2002 – neben der Integration der Idee der „Parteiführung" in dem offiziellen *yifa zhiguo*-Diskurs – um eine Verschiebung hin zur Regulierung und Disziplinierung von Individuen und somit weniger um die Frage, wie die Macht der Partei durch Institutionen, Normen und Verfahren reguliert und korrigiert werden kann (Smith 2020: 98, 106 f.). In China beschreibt *yifa zhiguo* den Prozess oder die Art und Weise der Staatsführung, unabhängig von der Natur der Gesetze. Der Staat folgt dem Legalitätsprinzip. Die Partei steht jedoch über dem Recht, eine Realität, die im Jahr 2018 in der Verfassung verankert wurde.[5] Auf dem 20. Parteikongress in 2022 unterstrich Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und Präsident Xi Jinping 习近平 im Hinblick auf den Aufbau eines sozialistischen Rechtssystems noch einmal die Führungsrolle der Partei (Xi Jinping 2022). Ziel ist eine effiziente und auf „Gesetz" basierende Staatsführung, die ohne die KPCh nicht möglich sein soll; diese soll aber primär das Überleben des Regimes, also der Partei, absichern. Zu diesem Zwecke muss auch das Gehorsam der Individuen in diesem System

2 Verfassung 1982 (i.d.F. 1999): Art. 5.

3 Die chinesische Regierung hat bis dato acht Menschenrechtsabkommen unterzeichnet und/oder ratifiziert, darunter auch den UN Sozialpakt im Jahre 2001, siehe https://indicators.ohchr.org/.

4 Verfassung 1982 (i.d.F. 2004): Artikel 33(3).

5 Verfassung 1982 (i.d.F. 2018): Art. 1(2).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

reguliert werden. Das heißt Recht kann hier nicht in einer politischen Ordnung, die auf liberal-demokratischen Werten beruht, verortet werden. Daher ist die Übersetzung „Rechtsstaat" für den chinesischen Begriff „依法治国" (*yifa zhiguo*) irreführend, da es vorrangig um Legalität geht. Das Recht setzt dem chinesischen Parteistaat keine Grenzen, sondern dient dessen Machterhalt. Der Staat muss nach dem „Gesetz" handeln und Xi Jinping ist bestrebt, dieses Ziel zu erreichen. Diese Tatsache sagt aber erstmal nichts über die Rechtsnatur aus. Was rechtens und moralisch vertretbar ist, obliegt allein dem Ermessen des Parteistaats, nicht der Kompetenz von unabhängigen Gerichten.

Dennoch ist es für den Kontext wichtig, dass das offizielle Bekenntnis zu *yifa zhiguo* („den Staat mit Gesetzen leiten") für die Wissenschaft in China von großer Bedeutung war, um sich in der Reformära für politische und rechtliche Reformen einzusetzen. In der post-Mao-Ära konnten im Hinblick auf den Rechtsschutz durchaus gewisse Erfolge erzielt werden, beispielsweise im Strafverfahren (Kaiser i.E.). Der Trend einer Verrechtlichung hält weiterhin an, jedoch können Rechtsreformen unter Xi Jinping nicht mehr mit einem gewissen Fortschritt assoziiert werden; wir beobachten eine Ära des rechtlichen Rückschritts. Wissenschaftler*innen in China, die vom Parteistaat sanktioniert wurden, haben die jüngsten Entwicklungen unter Xi mit einer Rückkehr zur Zeit der Kulturrevolution (1966-76) verglichen.[6] Im Vergleich zur Mao-Ära ist die Ära Xis jedoch nicht von Rechtsnihilismus geprägt (Brown 2021). Unter Präsident Xi Jinping ist eine Kodifikation von repressiven Praktiken, illiberalen Werten und politisierten Termini, die nun im chinesischen Recht kodifiziert werden, zu beobachten. Darunter verstehe ich in diesem Beitrag die Kodifikation von autoritärem Recht.

Im Anschluss beschäftigt sich der vorliegende Beitrag insbesondere mit einem von Smith herausgestellten Merkmal von *yifa zhiguo* als Mittel, um individuellen Gehorsam zu sichern. In diesem Kontext wird analysiert, wie sich der individuelle Gehorsam auf normativer Ebene auf die Wissenschaftsfreiheit auswirkt. Der Beitrag zeigt, dass sich der individuelle Gehorsam neben Parteifunktionären und -mitgliedern auf alle Staatsbedienstete erstreckt – also auch auf Hochschullehrende (die aber auch Parteifunktionär*in und/oder -mitglied sein können).[7] Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie über das autoritäre Recht der individuelle Gehorsam gesichert werden soll, und untersucht, ob die Kodifikation zu einer einheitlicheren Praxis führt. Grundsätzlich ist anzumerken,

6 Tao Heng (陶珩), Tsinghua University Students Report Teacher as "Anti-Party and Anti-Constitutional", Whistleblowing Raises Concerns About China's Cultural Revolution, (清华学生举报老师"反党违宪", 告密之风引中国文革忧虑), BBC, 5 April 2019, https://www.bbc.com/zhongwen/

7 Die verstärkte Kontrolle der Partei manifestiert sich zum Beispiel in den Aufsichtsreformen von 2018, die einen parteiinternen Mechanismen kodifiziert und auf alle Staatsbediensteten, nicht nur Parteimitglieder, erstrecken (Chen 2019: 93-97).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

dass das geschriebene Recht in China nicht zwingend der Rechtspraxis entspricht, dennoch geben diese rechtlichen Entwicklungen wichtige Einblicke in das chinesische System. Auch wenn Vorschriften oftmals nebulös und schwammig bleiben, um ein Maximum an Interpretationsspielraum zu ermöglichen, so treten doch nun abermals ungeschriebene Regeln ans Tageslicht. Die rechtlichen Entwicklungen geben daher wertvolle und neue Einblicke in das Leben des autoritären Rechts im Parteistaat. Die Frage ist, wie sich neuere Vorschriften auf die Praxis auswirken. Zu diesem Zwecke werden neuere Verbote, die in Verhaltenskodizes für das Hochschullehrpersonal festgeschrieben sind, in diesem Beitrag untersucht. Vermeintliche Verstöße gegen den „Kodex für die Berufsethik von Hochschullehrenden" (Verhaltenskodex 2011) und die „Zehn Richtlinien für das berufliche Verhalten von Hochschulpersonal in der Neuen Ära" (Zehn Richtlinien 2018) werden oftmals unter dem Begriff der Verbreitung von „unangemessenen Äußerungen" („不当言论") zusammengefasst. Über Onlinemedien hat die Autorin Fälle gesammelt, die in diese Kategorie fallen und Teil der Analyse sind.

Abschließend beschäftigt sich der Beitrag mit der Frage der Institutionalisierung der neuen rechtlichen Verbote – denn die Durchsetzung solcher neuen Vorschriften hängt von der Institutionalisierung ab – und fragt, ob diese zu einer einheitlicheren Praxis führen, sofern der Parteistaat dies forciert. Was das Prozedere angeht, deuten die neueren Vorschriften darauf hin, dass der Parteistaat das Handeln aller beteiligten Akteur*innen strenger regulieren möchte. Akteur*innen haben aber dennoch grundsätzlich einen gewissen Ermessensspielraum, ob und wie sie mit vermeintlichen Verstößen umgehen sollen. Das autoritäre System benötigt eine gewisse Flexibilität, um auf Krisen besser reagieren zu können. Gibt die Zentralregierung also neue Vorschriften und Instruktionen heraus, stellt sich grundsätzlich die Frage, wie untere Ebenen darauf reagieren und sie umsetzen. Neben der Analyse von Rechtsvorschriften, Politikdokumenten und den bereits erwähnten Fällen wurden in 2022 Gespräche mit Wissenschaftler*innen geführt, die mit dem chinesischen Wissenschaftssystem vertraut sind, um den Umgang mit Wissenschaftler*innen besser kontextualisieren zu können.

Der Beitrag kommt zu folgenden Ergebnissen: (1) Die strengere Regulierung erhöht die Gefahr für Wissenschaftler*innen für ein vermeintlich politisches Fehlverhalten und setzt sie somit stärker unter Druck; der Abschreckungseffekt wirkt. (2) Die analysierten Fälle zeigen, dass das Verhalten der sanktionierenden Akteur*innen im Parteistaat durch Konfrontations- und Verantwortungsvermeidung geprägt ist. Sie wollen Zusammenstöße mit höheren Stellen und in letzter Instanz mit der Zentralregierung verhindern, und niemand möchte die Verantwortung für vermeintlich politisches Fehlverhalten übernehmen. (3) Autoritäres Recht bedeutet nicht gleich eine einheit-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

lichere Praxis. Fälle, die in die Kategorie „unangemessene Ansichten" fallen, werden unterschiedlich gehandhabt. Die Fälle zeigen, dass diverse Akteur*innen – auch über ihre Befugnisse hinaus – in Fällen aktiv werden. Die Identität bzw. Funktion einer Person spielt für den Fallausgang eine Rolle.

2. Rechtmäßige (*yifa*) Wissenschaft

Hier soll daher noch einmal die Frage näher beleuchtet werden, was „mit Gesetzen den Staat leiten" (*yifa zhiguo)* für den Rechtsschutz, also hier die individuelle Wissenschaftsfreiheit konkret bedeutet. Diese exemplarische Darstellung zeigt auf, weshalb die Konzeption von *yifa zhiguo* nichts mit einem Rechtsstaat zu tun hat. *Yifa zhiguo* intendiert, das Verhalten von Menschen nicht Institutionen – mit Gesetzen zu „korrigieren", was mit der Idee „mit Tugend den Staat leiten" (以德治国, *yide zhiguo*) verbunden ist. Diese Funktion des Rechts ist nicht neu. Moralnormen sollen parteilinienkonformes Verhalten aller Akteur*innen im System sichern. Zwar geht es hier auch um Sanktionen, jedoch ist ein Teil der Idee von yide zhiguo auch, dass Kritikgespräche o. Ä. Vorrang haben sollen; das Strafrecht soll somit nur in den wenigsten Fällen angewendet werden.[8]

Bei genauer Betrachtung wurde schon relativ früh klar, dass das Bekenntnis der Partei zum Rechtsstaat einigen Vorbehalten unterlag. Skepsis gegenüber dem Bekenntnis des Parteistaats in Bezug auf Rechtsstaatlichkeitsbestrebungen keimte schon in den 1990er Jahren auf. Pitman B. Potter befand bereits 1999, dass Rechtsreformen nie das Machtmonopol der Partei berühren sollten. Ganz im Gegenteil, das Recht sei lediglich ein Mittel zur Sicherung dieses Monopols (Potter 1999: 674, 678, 680 ff.). Es ist wichtig, *yifa zhiguo* im Kontext eines sozialistischen Rechtssystems zu betrachten, da hier die Limitationen dieser Konzeption noch einmal deutlich werden. Das sozialistische System konditioniert unweigerlich das Rechtssystem. Der Aufbau eines „sozialistischen Rechtssystem mit chinesischer Prägung" folgt ebenso der Legalitätsprämisse und intendiert nicht die Abgabe von politischer Macht zugunsten eines Rechtsstaats (Staatsrat 2011). Hier lohnt sich zunächst ein Blick auf die offizielle Menschenrechtskonzeption des Parteistaats als Ausgangspunkt. Danach muss die Implementierung von internationalen Menschenrechtsnormen im Einklang mit Chinas „nationalen Bedingungen" (国情) erfolgen; das folgt aus dem Basis-Überbau-Theorem, welches

8 Für Parteimitglieder ergibt sich dies aus den sog. „vier Formen" („四种形态") (Parteistatut Art 40), und für alle Staatsbediensteten aus dem Aufsichtsgesetz (vgl. §45 Aufsichtsgesetz; vgl. auch §4 Vorschriften zur Implementierung des Aufsichtsgesetzes der VR China).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

als Rechtfertigung für den entwicklungsbasierten Ansatz herangezogen wird.[9] In der Konsequenz bedeutet es, dass Menschenrechte kontingent sind und jederzeit entzogen bzw. eingeschränkt werden können, sofern eine Rechtsgrundlage geschaffen wurde; es geht hier also um Legalität (Kaiser i.E.).

Das sogenannte „Dokument Nr. 9" (2013) hob bereits explizit die unterscheidenden Eigenschaften und Ziele „kapitalistischer Staaten" hervor und verdeutlicht somit die Ablehnung zentraler Elemente eines Rechtsstaats wie die gerichtliche Unabhängigkeit. Das Einsetzen für solch ein Modell wird als Angriff auf die Führung der Partei und das sozialistische System gewertet (Smith 2020: 99 f., Generalbüro des Zentralkomitees 2013). *Yifa zhiguo* hingegen ist ein „sozialistischer Grundwert" (社会主义核心价值观) und soll nach offiziellem Verständnis den grundlegenden Typus der Staatsführung beschreiben. Durch den Aufbau des Rechtssystems sollen durch diese Art der Staatsführung die grundlegenden Interessen der Gesellschaft gewahrt und gewährleistet werden, und sie ist die institutionelle Gewährleistung für die Realisierung von Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit (Yang/Zhang 2019). Diese sozialistischen Grundwerte sollen anstelle von „westlichen Werten" passgenau für das chinesische System sein. Deutlich hervorgehoben wird hier die Dichotomie zwischen vermeintlich „westlichen" und „chinesischen" Werten (Xu 2021).

Was es bedeutet, wenn der*die Einzelne, und nicht die Institutionen, den „Rechtsstaat" aufrechterhalten soll, kann exemplarisch anhand der Pflicht der Bürger*innen zum Patriotismus dargestellt werden. Kürzlich wurde ein Entwurf eines Patriotismus-Bildungsgesetzes zur Beratung veröffentlicht (Patriotismus-Bildungsgesetz der VR China (Entwurf) 2023). Die staatliche Aufgabe der patriotischen Erziehung ist in der Verfassung verankert (vgl. Art. 24 (2)) und dient als Rechtfertigung für den Erlass eines solchen Gesetzes (Zhao 2023). So ist also beispielsweise Patriotismus (das leitet sich aus den verfassungsrechtlichen Pflichten ab) eine Pflicht der chinesischen Bürger*innen, damit sie ihre grundrechtlichen Freiheiten und Rechte, in dem Umfang, in dem sie gewährt wird, ausüben dürfen. Die Patriotismus-Pflicht bildet somit eine Grenze des Möglichen. Entsprechend müssen Lehrende nach dem Lehrergesetz Patriotismus-Bildung leisten und sind für die ideologische Bildung zuständig (vgl. §8). Nicht der Staat, sondern der Einzelne ist in der Rechenschaftspflicht. Der Entwurf zum Patriotismus-Bildungsgesetz bindet auch die chinesischen Hochschulen in die Patriotismus-Bildung ein.[10] Die Patriotismus-Bildung beinhaltet u. a. den Marxismus-Leninismus, die Mao

9 Nach der marxistischen Lehre von Basis und Überbau gehört das Recht zum Überbau der wirtschaftlichen Basis und ist somit nicht autonom.

10 Vgl. Patriotismus-Bildungsgesetz der VR China (Entwurf): §§ 14, 15.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Zedong-Gedanken, Deng-Xiaoping-Theorie, die Xi-Jinping-Gedanken zum Sozialismus mit chinesischer Prägung für eine Neue Ära, die großen Erfolge der KPCh, die Geschichte und Errungenschaften der KPCh, die Geschichte des neuen Chinas, Chinas außergewöhnliche, traditionelle Kultur, oder revolutionäre und sozialistische Kultur (vgl. ebda., § 6). Die offizielle Sichtweise, sprich die „Mainstream-Ideologie" (主流意识形态), wird über offizielle Dokumente oder auch mündlich an Wissenschaftler*innen herangetragen, beispielsweise über universitäre Parteifunktionär*innen oder in Meetings (Interview #16 (Internationale Menschenrechte), Dezember 2022, Ort C).

Die Pflicht zum politischen Gehorsam spiegelt sich in einer Umlenkung der staatlichen Pflichten wider. Der Verhaltenskodex von 2011 verpflichtet Wissenschaftler*innen, „die Wissenschaftsfreiheit und die akademische Würde zu wahren" (维护学术自由和学术尊严) (vgl. §4). Die Wissenschaftsfreiheit zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, sollte jedoch primär den Staat und seine Institutionen schützen.[11] So beinhaltet beispielsweise der UN-Sozialpakt Mindestgarantien, die für den Schutz der Wissenschaftsfreiheit notwendig sind. Der chinesische Parteistaat legt den Einzelnen also auf normativer Ebene nicht nur weitreichende Einschränkungen auf, sondern bürdet den Einzelnen auch Pflichten auf, die vermeintlich nötig seien, um die Wissenschaftsfreiheit zu schützen. Wenn man die übrigen Verhaltensregeln betrachtet, gehören u. a. Patriotismus und Gesetzestreue – einschließlich der Unterstützung für die Führung der KPCh und das sozialistische System – nach dem offiziellen Verständnis zu den Verhaltensregeln für Hochschullehrende. Die Zehn Richtlinien (2018) fordern darüber hinaus u. a. eine „entschiedene politische Orientierung" oder die Verbreitung „Chinas außergewöhnlicher traditioneller Kultur" (§1). In Ausübung der nach dem Gesetz gewährten Wissenschaftsfreiheit darf der Einzelne folglich nichts machen, was den Rechtsstaat, also die Herrschaft der Partei gefährden könnte.

Politische Konformität bindet alle chinesischen Bürger*innen und somit auch die Wissenschaft, wenngleich es anzuerkennen gilt, dass die Forschung in bestimmten Disziplinen von dieser Anforderung unmittelbarer betroffen ist als in anderen. Die Geistes- und Sozialwissenschaften werden von diesem politischen Korsett besonders eingeschnürt, da bestimmte Themen unmittelbar als systemkritisch und antisozialistisch und somit als die rote Linie übertretend gewertet werden können. Bereits das Eintreten für universelle Werte oder gerichtliche Unabhängigkeit, das mit Kritik an dem politischen und rechtlichen System Chinas einhergeht, kann (und wurde) als eine Unterminierung des Herrschaftsanspruchs der KPCh gewertet werden. Chinesische Wissenschaftler*innen bedienen sich daher einem besonderen Duktus, um der Zensur

11 Vgl. ICESCR, Artikel 15(3).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

zu entgehen. In der Ära Xi Jinpings bewegen sie sich jedoch auf einem Minenfeld; selbst sehr subtile und versteckte Kritik kann riskant sein.

Da das Recht den Machterhalt des Parteistaats sichern soll, überrascht es nicht, dass der Staat massiv in die Wissenschaftsfreiheit eingreift. Die vermeintliche Bedrohung durch ideologische Abweichungen und die damit verbundene Gefährdung der Stabilität der politischen Macht hat es aus Sicht der Partei wohl notwendig gemacht, den politischen Gehorsam der Wissenschaft nun explizierter einzufordern. Neue Regularien und Vorschriften zielen insbesondere auf parteilinienkonformes Verhalten von Wissenschaftler*innen. Politisierte Konzeptionen finden zunehmend Einzug in rechtliche Vorschriften, um den individuellen Gehorsam zu sichern. Die Kodifikation geht mit mehr Verboten einher.

3. Grenzen der Wissenschaft(sfreiheit)

Im chinesischen Recht findet sich keine eigenständige Vorschrift, die die Wissenschaftsfreiheit mit alle ihren Dimensionen schützt. Gewisse Elemente des Konzepts sind jedoch im chinesischen Recht verankert.[12] Letztlich ist einschränkend festzuhalten, dass die „Freiheit der wissenschaftlichen Forschung" nur im Einklang mit geltendem Recht (依法, *yifa*) ausgeübt werden darf. Zwar gibt es auch in anderen Systemen ethische und rechtliche Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, im chinesischen Kontext sind die Grenzen jedoch sehr weitreichend und haben systemisch bedingt andere Implikationen. Grenzen ergeben sich bereits direkt aus der chinesischen Verfassung oder Gesetzen wie dem Lehrergesetz, aber auch aus den Verhaltensrichtlinien von 2018 oder auch dem Verhaltenskodex von 2011. Das Lehrergesetz verlangt politische Konformität (vgl. §8). Nach dem Verhaltenskodex (2011) dürfen Hochschullehrende nicht „in einer Weise sprechen oder handeln, die den Interessen des Staates schadet". Der Verhaltenskodex (2011) und die Zehn Richtlinien (2018) – wie auch schon das Lehrergesetz – verlangen Patriotismus und Gesetzestreue, d.h. die Wahrung der Führung der KPCh und des sozialistischen Systems (und somit alles, was daran hängt, einschließlich des Rechtssystems). Hochschullehrende dürfen nach den Zehn Richtlinien (2018) „in Bildungs- und Lehraktivitäten nicht in einer Weise sprechen oder handeln, die die Autorität des Zentralkomitees der Partei, Parteilinien und Politik unterminiert" (vgl. §1). Im Kontext der „Propagierung [Chinas] außergewöhnlicher traditioneller Kultur" sollen Hochschullehrende zudem eine Füh-

12 Verfassung 1982: Art. 35, 46, 47; Bildungsgesetz 1995 (i.d.F. 2015): § 29 Nr. 8; Hochschulgesetz 1998 (i.d.F. 2018): § 10; Lehrergesetz 1993 (i.d.F. 2009): §7; Vorläufige Maßnahmen für die Abfassung von Satzungen von Hochschuleinrichtungen 2011: § 11(2).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

rungsrolle in der Umsetzung der sozialistischen Grundwerte praktizieren; sie dürfen keine „falschen Ansichten“ („错误观点“), „schlechte Informationen“ („不良信息“) oder „Desinformationen“ („虚假信息“) im Unterricht, in Diskussionsforen, Vorträgen, über Informationsnetzwerke oder andere Kanälen verbreiten (vgl. §3). Vermeintliche Verstöße gegen diese Verhaltenskodizes werden oftmals unter der Kategorie der Verbreitung von „unangemessenen Äußerungen“ („不当言论“) oder „falschen Äußerungen“ bzw. falsche/schädliche Ansichten“ („错误言论“, „错误观点“) zusammengefasst.

Wie bereits erwähnt, legt das autoritäre Recht des Parteistaats verbotene, aber ungeschriebene Grenzen zunehmend frei; sie werden also sichtbarer. Was aber nun „falsch“ oder „unangemessen“ ist, wird nicht weiter definiert. Die Vagheit wird hier zur systemisch gewollten Unbestimmtheit. Wissenschaftler*innen sollen so in eine ständige Unsicherheit und Unruhe versetzt werden. Gleichzeitig ermöglicht es, Vorschriften je nach Bedarf auslegen zu können; die Partei sichert sich hier die ständige Zugriffsmöglichkeit, die dann sogar vermeintlich „rechtmäßig“ ist. Die Frage, wo konkret die Linie bzw. der Kipppunkt ist, wird also nicht weiter definiert. Der Interpretationsspielraum ist hier sehr groß. Das Bildungsministerium gibt regelmäßig Modellfälle heraus, die den Sachverhalt aufgrund ihrer Knappheit nur sehr bedingt skizzieren (Bildungsministerium 2021, 2022). Weitere Vorschriften regeln die weitreichenden Verwaltungsstrafen (mit Verweis auf das Strafrecht), welche im Falle einer Verletzung der Berufsethik verhängt werden dürfen.[13]

Wie hier dargestellt, gibt es normative Grenzen, die eben sehr vage formuliert sind, und schlicht verbotene Zonen, die gänzlich gemieden werden müssen:

(Vage) normative Grenzen, z. B.:	Unbekannte und willkürliche Grenzen:	Verbotene Zonen:
• Untergrabung der Autorität des Zentralkomitees der KPCh • Verletzung der Parteilinie und -politiken • Ablehnung der Verfassung • Ablehnung des sozialistischen Systems • Anti-Patriotismus • Verletzung von staatlichen und öffentlichen Interessen • Verbreitung von „falschen“, „unangemessenen“ und „extremen“ Ansichten	• Offizielle Narrative dürfen nicht hinterfragt werden, z. B.: Chinesische Geschichte Menschenrechte Rechtssystem Hongkong • Die Bestimmung kann aber in Einzelfällen schwierig sein (z.B. Covid)	• Die „Sieben Tabus“ (universelle Werte, Pressefreiheit, Zivilgesellschaft, Bürger*innenrechte, historische Fehler der KPCh, Vetternwirtschaft der Eliten und Unabhängigkeit der Justiz) • „Drei Ts“: Tibet Taiwan Tiananmen

Tab. 1 (eigene Darstellung)

13 Vgl. Übergangsbestimmungen über Disziplinarmaßnahmen gegen Bedienstete öffentlicher Einrichtungen (2012).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Wird Präsident Xi Jinping direkt angegriffen ist der Vorwurf einer Grenzüberschreitung nicht überraschend. Cai Xia 蔡霞 (2020), eine ehemalige Dozentin an der Zentralen Parteischule der KPCh in Peking, wurde von der Partei ausgeschlossen und ihre Pensionsansprüche wurden gestrichen, nachdem sie Xi Jinping als „Mafiaboss" bezeichnet hatte (China Digital Times 2020b). Es bleibt jedoch teilweise ungeklärt, wo genau die Grenze ist; das liegt auch daran, dass es in vielen Fällen keine eindeutige Norm gibt. Solch vage Vorschriften erhöhen die Unsicherheit, was (und was nicht) geäußert werden darf. Die Grenzen sind teils nebulös bzw. willkürlich. Eine klare Zuordnung kann im Einzelfall schwierig sein. Solange die geäußerten Ansichten die offizielle Position widergeben, scheinen unzulässige Abweichungen unwahrscheinlich. Beispielsweise ist die offizielle Sicht auf die Errungenschaften und die Geschichte der KPCh im vergangenen Jahrhundert in einem offiziellen Dokument hinterlegt (Zentralkomitee der KPCh 2021). Wie weit von dieser Sicht abgewichen werden darf, bleibt aber in vielen Fällen offen.

4. Fallstudien: „falsche" und „unangemessene" Äußerungen

Bisher sind 41 Fälle bekannt, in denen Wissenschaftler*innen aufgrund von „falschen" und/oder „unangemessenen" Äußerungen sanktioniert wurden. Betrachtet man die schiere Größe des Hochschulsektors, scheint es sich insgesamt um eine sehr kleine Anzahl von Fällen zu handeln. Es sollte jedoch bedacht werden, dass die bekannten Fälle lediglich die Spitze des Eisbergs sein könnten. Es ist anzunehmen, dass die Dunkelziffer weitaus höher ist. Zunächst muss berücksichtigt werden, dass nicht alle Fälle bekannt werden. Zweitens werden Wissenschaftler*innen ggf. inoffiziell ermahnt und kritisiert, ohne dass ein formales Verfahren eingeleitet wird. Zudem bestehen viele andere subtilere und weniger subtile Mechanismen, um Wissenschaftler*innen zum Schweigen zu bringen. In anderen Fällen verlassen Wissenschaftler*innen mehr oder weniger freiwillig das System, wenn sie die Möglichkeit haben. Insgesamt auffällig ist aber dennoch, dass die Anzahl der bekannten Fälle ab 2017 stark zugenommen hat. Lediglich zwei der bekannten Fälle, in denen der Vorwurf auftaucht, fallen in den Zeitraum vor 2017. Daher ist eine Kausalität zwischen strengerer Regulierung und mehr Fällen plausibel. Ein Blick auf die wenigen bekannten Fälle lohnt sich darüber hinaus, denn sie geben Aufschluss über den Umgang mit vermeintlich „abweichenden" Meinungen, die von Wissenschaftler*innen verbreitet werden, und geben somit Einblicke in innerstaatliche Entwicklungen und die Praxis in der Ära Xi Jinpings.

In manchen Fällen sind die vorhandenen Informationen sehr beschränkt, die formale Entscheidung einschließlich Rechtsgrundlage usw. ist nicht immer vorhanden.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Daher ist nicht immer ersichtlich, wie sich die Zuständigkeit im Einzelfall ergibt; hier kann die Rechtsgrundlage nicht immer rekonstruiert werden. Selbst, wenn in einzelnen Fällen diese Information vorliegt, variiert das Organ für die Bearbeitung von Fällen, eine einheitliche Zuständigkeit ist nicht ersichtlich. Innerhalb einer Hochschule können verschiedene Organe für die Untersuchung und universitätsinterne Sanktionierung zuständig sein. Die Vorschriften der Hochschulen variieren tatsächlich hinsichtlich der zuständigen Organe oder möglicher Verstöße. Teils sind die Zuständigkeiten auch gemischt, was den Sachverhalt noch unübersichtlicher macht. In bestimmten Fällen untersucht beispielsweise ein Parteiorgan einen Vorfall, die eigentliche Entscheidung wird aber formal über die Universität herausgegeben. Wissenschaftler*innen, die auch Parteimitglied sind, fallen darüber hinaus in eine besondere Kategorie der Überwachung und Sanktionsstrukturen (Parteistatut 2022: Art. 39, 40). In diesem Beitrag werden solche Fälle exemplarisch beleuchtet, in denen grundlegende Informationen hinsichtlich der Vorwürfe, der beteiligten Akteur*innen und der Rechtsgrundlagen bekannt sind, um Fallkonstellationen rekonstruieren und Fallabgleichungen vornehmen zu können.

Zhang Xuezhong 张雪忠 (2013), East China University of Political Science and Law, ein prominenter Rechtswissenschaftler und Kritiker der Partei, wurde im Juli 2013 entlassen, weil er sich für die Meinungsfreiheit einsetzte, den Parteistaat in Artikeln und im Unterricht kritisierte und die Einhaltung der chinesischen Verfassung forderte – er hatte auch die „Sieben Tabus“ (Dok. Nr. 9) publik gemacht. Ihm wurde vorgeworfen, die Universitätsregeln verletzt und seine Position ausgenutzt zu haben, um seine politische Meinung zu verbreiten. Der Vorwurf lautete, dass er u.a. gegen den Verhaltenskodex (2011) und die chinesische Verfassung verstoßen habe. Tatsächlich hatte Zhang bereits mehrfach Zusammenstöße mit dem Parteistaat, und die Universität wurde erst tätig, nachdem er alle Grenzen ausgereizt hatte (Jacobs 2013). Kritik am chinesischen Rechtssystem ist nicht neu. Sie unterlag jedoch immer gewissen Grenzen. Bereits vor Xi Jinping gab es eine Linie, die nie überschritten werden durfte: Partei- und Regierungskritik (反党反政府) wurde nie toleriert (Interview #2 (Rechtswissenschaften), April 2022, Ort B).

Unter Xi ist die Toleranz für Kritik auf ein Minimum geschrumpft. Eine Verfassungsänderung im Jahr 2018 hatte unter Wissenschaftler*innen besonders hohe Wellen geschlagen und war auf teils heftige Kritik gestoßen. Wissenschaftlerin Zhai Juhong 翟桔红, Zhongnan University of Economics and Law in Hubei, hatte sich u. a. kritisch über die Abschaffung der Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten im Zuge einer Verfassungsänderung im März 2018 geäußert. Zhai war Parteimit-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

glied. Das universitäre Parteikomitee reagierte und bildete eine Arbeitsgruppe; das Institut, an dem Zhai tätig war, wurde zur Kooperation ermahnt. Das universitäre Parteikomitee nahm diesen Fall zum Anlass, ein Meeting mit allen Parteisekretär*innen und den Dekan*innen der Fakultäten der Hochschule anzuberaumen und zur Stärkung der politischen Disziplin aufzurufen. Der Vorwurf gegen Zhai lautete Verstoß gegen die Disziplin im Unterricht durch falsche und unangemessene Äußerungen. Im Mai 2018 wurde Zhai entlassen und ihre Lehrqualifikation wurde entzogen (Party Committee of Zhongnan University of Economics and Law 2018, China Digital Times 2020a). Diese Kritik von einem Parteimitglied, die als indirekte Kritik an Xi Jinping gewertet werden kann, musste sofort sanktioniert werden. Direkte Kritik an Präsident Xi Jinping kann dazu führen, dass ein Strafverfahren eingeleitet wird. Zi Su 子肃, Yunnan Parteischule, wurde in 2019 zu vier Jahren Freiheitsstrafe verurteilt; die Anklage lautete „Anstiftung zum Umsturz der Staatsgewalt" (Gao 2021; China Digital Times (2020b)) Offizielle Narrative der Partei dürfen nicht unterminiert werden. Aber eben in diesem Bereich kann die Bestimmung der roten Linie sehr schwierig sein. In einigen Fällen stand der Vorwurf einer Verletzung der „korrekten Linie" (Parteilinie) im Raum. Hier ist der Fall von Tan Song 谭松 (2017) erwähnenswert, er hatte zu der Bodenreform in den 1950er Jahren geforscht und führte seine Entlassung im Juli 2017 auf eben diese Forschung zurück. Offiziell hieß es, Tan sei im Unterricht von der „korrekten Linie" (Parteilinie) abgewichen und verletzte somit Parteiprinzipien (Luo Siling 2017). Weshalb Tan ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt entlassen wurde, ist nicht ganz klar und zeigt die systemische Unsicherheit.

Auch Shi Jiepeng 史杰鹏 (2017), Peking Universität, hatte seine Entlassung auf seine Forschung zurückgeführt. Er wurde im Juli 2017 wegen seiner Kritik an Mao Zedong entlassen. Seine Kritik an Mao Zedong habe angeblich mit der „Mainstream-Meinung" im Widerspruch gestanden und somit „die rote Linie" überschritten. Shi Jiepeng berichtete, dass die Universität nur aktiv geworden sei, nachdem er gemeldet wurde, während Inspekteur*innen der Zentralen Aufsichtskommission im Februar 2017 vor Ort waren (obwohl er kein Parteimitglied ist). Shi hatte daraufhin die Entlassung auf seine Forschung zurückgeführt und sprach von einer „ideologischen Säuberung". Zhang Ming 张鸣, ein bekannter Historiker, sagte, dass die Entscheidung auf eine neue politische Situation zurückzuführen sei. Universitäten hätten zunehmend Probleme, dem politischen Druck standzuhalten (Human Ressources Office of Beijing Normal University 2017, China Digital Times 2020a). Dieser Fall belegt auch, dass die Partei jederzeit intervenieren kann, sofern sie dies für erforderlich betrachtet.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Hinzu kommt der politische Druck durch die Parteizentrale, der sich die Universität kaum entziehen kann.

Ein ähnlicher Fall ist der von Deng Xiangchao 邓相超 (2017), Shandong Jianzhu Universität. Deng war im Januar 2017 wegen seiner „falschen Ansichten", sprich Kritik an Mao Zedong entlassen worden. Deng war Mitglied der Demokratischen Partei Chinas (nicht Mitglied der KPCh) und hatte diverse Ämter in der Lokalregierung inne, u. a. im Ständigen Ausschuss der Politischen-Konsultativkonferenz auf Provinzebene und im Ständigen Ausschuss der Stadt Jinan. Laut Berichten hatte die Universität zunächst versucht, sich schützend vor Deng zu stellen, jedoch ohne Erfolg (Party Committee of Shandong Jianzhu University 2017, China Digital Times 2020a). Die Partei war hier nicht zuständig und hat somit die Universitätsregeln ausgehebelt. Vermutlich aufgrund seiner politischen Tätigkeit wurde dieses politische Fehlverhalten von der Partei geahndet. Dieser Fall ähnelt dem bereits erwähnten Fall von Shi Jiepeng, der auch kein Mitglied der KPCh war.

Mit dem Vorwurf falscher Ansichten sahen sich auch Wissenschaftler*innen konfrontiert, die die offiziellen Opferzahlen des Nanjing Massakers hinterfragt hatten. Hierunter ist der Fall von Liang Yanping 梁艳萍, (2021), Hubei Universität, einer der Modellfälle des Bildungsministeriums zur Illustrierung von Verstößen gegen die Zehn Richtlinien (2018). Liang hatte angeblich diffamierende Äußerungen über das Nanjing Massaker getätigt, die unter anderem als Verletzung der Zehn Richtlinien (2018) gewertet wurden, genauer als „falsche Äußerungen" und somit als ein Verstoß gegen die politische Orientierung und die Vaterlandsliebe, und somit die Berufsethik verletzt haben sollen. Liang wurde mit Parteiausschluss, einer Verwarnung, dem Entzug der Qualifikation der postgraduierten Betreuung und der Einstellung der Lehrtätigkeit sanktioniert (Bildungsministerium 2021: Fall Nr. 2, China Digital Times 2020a).

Diese Fälle illustrieren die Schwierigkeit, die Grenzen des Möglichen im Einzelfall zu bestimmen, da in vielen Fällen nicht abzusehen ist, ob und wie sanktioniert wird. Sie verdeutlichen die systemisch gewollte Unsicherheit. Sie zeigen auch, dass sich die Grenzen stetig an neue politische Gegebenheiten anpassen müssen und daher im Fluss sind. Außerdem können zusätzliche Einflussfaktoren wie Parteimitgliedschaft oder politische Positionen das Geschehen beeinflussen. Wissenschaftler*innen in China scheinen keine klaren Instruktionen zu erhalten, welche Linie nicht übertreten werden darf.[14] Jedoch lässt sich beobachten, dass die Grenzen durch die verstärkte Kodifika-

14 Interviews #1 (Wirtschaftsethik), März 2022, Ort A; Interview #6 (China-Studien); April 2022, Ort B; Interview #5 (Rechtswissenschaften), April 2022, Ort B.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

tion illiberaler Praktiken sichtbarer werden. Das liegt nicht nur an den Vorschriften selbst, sondern auch an der Dokumentation von Sachverhalten, wenn eine formelle Untersuchung eingeleitet wird.

5. Einheitlichere (repressive) Praxis durch autoritäres Recht?

Im Lichte der obigen Darstellung von *yifa zhiguo* forciert der Parteistaat die Institutionalisierung neuer Rechtsvorschriften. Erlässt die Zentralregierung neue Regularien, stellt sich immer die Frage, wie Lokalbehörden, Hochschulen und auch einzelne Parteifunktionär*innen darauf reagieren. Betrachtet man die Umstände der bekannten Fälle von sanktionierten Wissenschaftler*innen, so ist anzunehmen, dass es keine konsistente und kohärente Praxis gibt. Die Institutionalisierung dieser neuen Verbote scheint daher nicht sehr weit vorangeschritten. Die Zuständigkeiten variieren, sind teilweise unübersichtlich, und in vielen Fällen mischen Parteiorgane mit. Ob und wie gehandelt wird, scheint weiterhin maßgeblich von verschiedenen Faktoren abzuhängen; besonders wenn es sich um Grauzonen handelt. Die ansteigende Fallzahl deutet jedoch darauf hin, dass sich Hochschulen und universitäre Parteiorgane zunehmend unter Druck gesetzt fühlen, auf vermeintliches Fehlverhalten von Wissenschaftler*innen zu reagieren. Das könnte eben auch an der zunehmenden Kodifikation von Verboten liegen, die die formelle Dokumentation und Handhabung von solchen Fällen nach sich zieht. Wie bereits erwähnt, folgt auf den Legalitätsanspruch von *yifa zhiguo* die Institutionalisierung. Je weniger Spielraum lokale Parteifunktionär*innen haben, desto unflexibler sind sie jedoch. Die Mehrdeutigkeit, die vielen Rechtsvorschriften zugrunde liegt, erlaubt dem Parteistaat zwar immer eine Zugriffsmöglichkeit, bedeutet aber auch, dass das Verhalten der beteiligten Akteur*innen schwerer zu kontrollieren ist, sodass hier ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Institutionalisierungsbestrebungen und flexiblen Unterdrückungsmechanismen, die das autoritäre System braucht, entstehen kann.

Der bereits erwähnte Fall von Zi Su, in dem ein formelles Strafverfahren eingeleitet wurde, scheint tatsächlich die Ausnahme zu sein. Es ist denkbar, dass die Partei im Falle von Zi Su ein Exempel statuieren wollte, da die Parteiführung eine direkte Kritik an Xi von einem Parteimitglied und einem Dozenten an einer Parteischule nicht akzeptieren kann und weitere Vorfälle dieser Art unterbinden möchte. Deng Xiangchao hatte berichtet, dass die Universität sich zunächst schützend vor ihn gestellt hatte; von ähnlichen Erfahrungen berichteten ebenso andere Wissenschaftler*innen in Gesprä-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

chen (Interview #16 (Internationale Menschenrechte), Dezember 2022, Ort C). Deng war neben seiner wissenschaftlichen Anstellung auch politisch aktiv. Obwohl er kein Mitglied der KPCh war, musste dieses politische Fehlverhalten von der Partei geahndet werden. Ist ein Fall zu „politisch", weil ein*e Wissenschaftler*in beispielsweise auch Parteifunktionär*in ist, hat die Universität kaum Handlungsspielraum. Das zeigt auch der Fall von Shi Jiepeng. Hier hatte der Druck von oberen Stellen die Hochschule zum Handeln gezwungen. In diesem Falle war es vermutlich Pech, dass der Vorfall mit einer Inspektion zusammenfiel. Die Funktion bzw. Rolle einer Person (Parteifunktionär*in, -mitglied usw.) kann somit ein weiterer ausschlaggebender Faktor für die Behandlung von Einzelfällen sein. Einzelne Fälle deuten darauf hin, dass Wissenschaftler*innen, die auch Parteimitglieder sind und/oder dem universitären Parteiapparat angehören und/oder Regierungsämter bekleiden, härter behandelt werden als reine Akademiker*innen.

Anzunehmen ist, dass es bei den neueren Verhaltenskodizes um Prävention geht. Verhaltenskodizes nehmen eine weitere Vorzensur der Wissenschaft vor, indem bereits bestehende Verbote, die teilweise bereits in Rechtsvorschriften festgeschrieben waren, unter dem Deckmantel der Berufsethik weiter ausgearbeitet werden. Dem Parteistaat geht es hier besonders darum, präventive Schadensminimierung durch Regulierung zu betreiben und so den individuellen Gehorsam zu sichern; das ist ein Merkmal des autoritären Rechts im chinesischen Parteistaat. *Yifa zhiguo* intendiert mit Gesetzen das Verhalten von Wissenschaftler*innen zu „korrigieren", um politische Konformität zu sichern; der*die Einzelne soll so den „Rechtsstaat" wahren. Die sanktionierenden Institutionen und Akteur*innen bleiben so unbeschadet, da sie rechtmäßig handeln. Der Abschreckungseffekt solcher neueren Vorschriften wirkt, dies ist ein gewünschter Effekt dieser Verhaltenskodizes. Es geht weniger um das Strafen an sich, sondern eher darum, antisoziales Verhalten – was die Partei als „antisozial" definiert – gleich im Keim zu ersticken. In den bekannten Fällen wurden überwiegend Verwaltungsstrafen verhängt.

Da das autoritäre Recht auf den individuellen Gehorsam abzielt, kann insofern von einem Erfolg aus Sicht des Parteistaats gesprochen werden, als dass Verunsicherung und Angst unter Wissenschaftler*innen die Folge sind, wenn auch eine systematische und einheitliche Implementierung nicht ersichtlich ist. Die Angst und Verunsicherung ist gewollt, denn sie können zu Selbstzensur usw. führen. Indes sollte der Schein des individuellen Gehorsams nicht mit der tatsächlichen Überzeugung einer Person gleichgesetzt werden.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

6. Schlussbemerkung

Dieser Beitrag hat sich mit dem Merkmal von *yifa zhiguo* als Mittel zum individuellen Gehorsam beschäftigt. Der individuelle Gehorsam ist eine zentrale Forderung des Parteistaats an alle Akteur*innen im chinesischen System und wird zunehmend in Rechtsvorschriften sichtbar. Die Ausformung des autoritären Rechts betrifft auch die Wissenschaft. Anhand neuerer Verbote in Verhaltenskodizes für Wissenschaftler*innen und Fallstudien wurde untersucht, wie sich die Forderung nach individuellem Gehorsam auf normativer Ebene auf die Wissenschaftsfreiheit auswirkt. Der Beitrag hat gezeigt, dass die Institutionalisierung dieser neuen Verbote nicht sehr weit vorangeschritten zu sein scheint, da die ausgewählten Fallstudien keine konsistente und kohärente Praxis aufzeigen. Zunächst sind viele Vorschriften weiterhin sehr vage und gewähren den Akteur*innen in dem System einen Interpretationsspielraum. Externe Faktoren können das Fallgeschehen zusätzlich beeinflussen. Dazu zählen die Konfrontations- und Verantwortungsvermeidungsstrategien der Akteur*innen und die Funktion bzw. Rolle einer Person. Autoritäres Recht bedeutet also nicht gleich eine einheitlichere Praxis. Dennoch kann der Parteistaat einen gewissen Erfolg für sich verbuchen, dass Angst und Verunsicherung unter Wissenschaftler*innen, die Schweigen und Selbstzensur zur Folge haben können, zu vermeintlicher politischer Konformität führen. Fraglich ist, ob und wie der Parteistaat die Balance zwischen einer Institutionalisierung des autoritären Rechts und nötiger Flexibilität des Systems meistert. Hier gilt es weiter zu beobachten, wie sich das autoritäre Recht in China entwickelt und sich solch neue Vorschriften sich auf die Praxis auswirken.

Literatur

Bildungsministerium und Nationalkomitee der Chinesischen Gewerkschaft für Bildung, Wissenschaft, Kultur, Gesundheit und Sport (2011): Kodex für die Berufsethik von Hochschullehrern (高等学校教师职业道德规范), 23. Dezember 2011.

Bildungsministerium (2011): Vorläufige Maßnahmen für die Abfassung von Satzungen von Hochschuleinrichtungen (高等学校章程制定暂行办法), 28. November 2011.

Bildungsministerium (2018): Zehn Richtlinien für das berufliche Verhalten von Hochschulpersonal in der Neuen Ära (新时代高校教师职业行为十项准则), 8. November 2018.

Bildungsministerium (2021): Modellfälle von Verstößen gegen die Zehn Verhaltensrichtlinien für Hochschullehrer (违反高校教师职业行为十项准则典型案例), 10. Dezember 2021, https://www.xyeyy.com/655/661/2984/2991/content_69493.htm

Bildungsministerium (2022): Bildungsministerium veröffentlicht die 10. Reihe von sieben Modellfällen von Verstößen gegen die Zehn Verhaltensrichtlinien für Hochschullehrer (教育部公开曝光第十批7起违反教师职业行为十项准则典型案例), Bildungsministerium, 30. August 2022, www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202208/t20220830

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Brown, Kerry (2021): China: don't mistake Xi Jinping's crackdowns for a second Cultural Revolution. In: *The Conversation*, 20. September 2021, https://theconversation.com/china-dont-mistake-xi-jinpings-crackdowns-for-a-second-cultural-revolution-167483

Chen, Yu-Jie (2019): Human Rights in the Chinese Administration of Justice. In: *China Human Rights Report 2018. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy*, 24 September 2019, 83-112.

China Digital Times (2020a): Over the past four years, higher education staff who have been punished for „inappropriate speech" (四年以来，因"言论不当"被处理的高校教师们). In: *China Digital Times* (中国数字时代), 1. Mai 2020, https://chinadigitaltimes.net/chinese/643002.html

China Digital Times (2020b): University teachers who have been disciplined over the years (这些年受处分的大学老师), China Digital Times (中国数字时代), 14. Oktober 2020, https://chinadigitaltimes.net/chinese/657214.html

Gao, Feng (高锋) (2021), Party School Teacher Zi Su who advised CPC reforms and accused of „subversion" faces problems of livelihood after being released from prison (谏言中共改革被控"颠覆"党校教师子肃出狱生计陷困境). In: *Radio Free Asia* (自由亚洲电台), 16. April 2021, https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/gf-04162021080945.htm

Human Ressources Office of Beijing Normal University (北京师范大学人事处) (2017): *Decision on the Dismissal of Shi Jiepeng* (关于给予史杰鹏解聘处理的决定), 2017 (Nr. 147), 25. Juli 2017.

Informationsbüro des Staatsrats (1991), Menschenrechte in China (中国的人权状况), 11. Januar 1991, http://www.scio.gov.cn/zfbps/index.html

Informationsbüro des Staatsrats (2011): The Socialist Legal System with Chinese Characteristics (中国特色社会主义法律体系), 27. Oktober 2011, http://www.scio.gov.cn/zfbps/index.html

Jacobs, Andrew (2023): Chinese Professor Who Advocated Free Speech Is Fired. In: The New York Times, 11. Dezember 2013, https://cn.nytimes.com/china/20131211/c11professor/zh-hant/dual/

Kaiser, Alexandra (i.E.): *A Presumption of Innocence „with Chinese Characteristics"? Human Rights and Criminal Justice under the Doctrine of National Conditions*. Hart: London.

Kommunistische Partei Chinas (2022): Statut der Kommunistischen Partei Chinas (中国共产党章程), Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas, 6. September 1982, i.d.F. vom 22. Oktober 2022.

Luo, Siling (罗四鸽) (2017): Chongqing Teacher Suddenly Fired before the 19th Party Congress for reseaching the truth about the Land Reform for several years (重庆教师多年调查土改真相，十九大前突遭开除. In: T*he New York Times (Chinese edition)*, 29. September 2017, https://cn.nytimes.com/china/20170929/cc29-tansong/

Ministerium für Personal und Soziale Sicherheit und Ministerium für Disziplinaraufsicht (2012): Vorläufige Bestimmungen über Disziplinarmaßnahmen gegen Bedienstete öffentlicher Einrichtungen (事业单位工作人员处分暂行规定), 22. August 2012.

Nationaler Volkskongress (1982), Verfassung der VR China (中华人民共和国宪法), 4. Dezember 1982.

Nationaler Volkskongress (1982, i.d.F. 1999), Verfassung der VR China (中华人民共和国宪法), 4. Dezember 1982.

Nationaler Volkskongress (1982, i.d.F. 2004), Verfassung der VR China (中华人民共和国宪法), 4. Dezember 1982.

Nationaler Volkskongress (1982, i.d.F. 2018), Verfassung der VR China (中华人民共和国宪法), 4. Dezember 1982.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Nationaler Volkskongress (1993): Lehrergesetz der VR China (中华人民共和国教师法), 31. Oktober 1993 (i.d.F. 27 August 2009).

Nationaler Volkskongress (1995): Bildungsgesetz der VR China (中华人民共和国教育法), 18. März 1995 (i.d.F. 29 April 2021).

Nationaler Volkskongress (2018): Aufsichtsgesetz der VR China (中华人民共和国监察法), 20. März 2018.

Nationale Aufsichtskommission (2021): Vorschriften zur Implementierung des Aufsichtsgesetzes der VR China (中华人民共和国监察法实施条例), 20. September 2021.

Party Committee of Zhongnan University of Economics and Law (中共南财财经政法大学委员会) (2018): *Report of Zhongnan University of Economics and Law on the Investigation and Handling of our teacher Zhai Juhong's Violation of Classroom discipline* 中南财经政法大学关于我校教师翟桔红违反课堂纪律调查处理情况的报告, 2018 (Nr. 27).

Party Committee of Shandong Jianzhu University (中共山东建筑大学委员会) (2017): *Opinions on the Handling of Wrong Speech by Deng Xiangchao* (关于邓相超错误言论行为的处理意见), 5. Januar 2017.

Patriotismus-Bildungsgesetz der VR China (Entwurf) (中华人民共和国爱国主义教育法(草案)), submitted for the first time to the third meeting of the Standing Committee of the Fourteenth National People's Congress for deliberation on 26 June 2023, https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2023/06/Patriotic-Education-Law-Draft.pdf

Pils, Eva (2020): Rule-of-Law Reform and the Rise of Rule by Fear in China. In: Chen, Weitseng/Fu, Hualing (eds.): *Authoritarian Legality in Asia: Formation, Development and Transition. Cambridge*: Cambridge University Press, 90-113.

Potter, Pitman B. (1999): The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the Primacy of State Power. In: China Quarterly, 159, 673-683.

Smith, Ewan (2020): The Conception of Legality under Xi Jinping. In: Creemers, Rogier/Trevaskes, Susan (eds.): *Law and the Party in China: Ideology and Organisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 97-120.

Ständiger Ausschuss des Nationalen Volkskongresses (1993): Hochschulgesetz der VR China (中华人民共和国高等教育法), 31. Oktober 1993 (i.d.F. 29 April 2021).

Xi Jinping (2022): *Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects* (高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗), Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China, 16. Oktober 2022, https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm

Xu, Yao 徐瑶 (2021): Study Q&A 68. Why should we take a clear-cut stand on the so-called Western „universal values"? (学习问答 68.为什么要旗帜鲜明反对西方所谓的"普世价值"?). In: *People's Daily* (人民日报), 2. September 2021, https://www.12371.cn/2021/09/02/ARTI1630538734440951.shtml

Yang, Zhibo杨志博/Zhang, Xiaodan张晓丹 (2019): Civilized Practice in the New Era | Comic illustration of socialist core values, it is hard to forget after reading it! (新时代文明实践 | 社会主义核心价值观漫画图解，看完想忘记都难!). In: *SOHU* (搜狐网), 17. September 2019, https://www.sohu.com/a/419248507_784627

Zhao Wenhan 赵文涵 (2023): *Draft of Patriotic Education Law submitted for deliberation: these key points are worth a look*. (爱国主义教育法草案首次提请审议，这些看点值得关注), Xinhua (新华), http://www.news.cn/politics/2023-06/26/c_1129718076.htm

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Zentralkomitee der KPCh (1978): Communiqué of the Third Plenary Session of the 11th Central Committee of the CPC, No. 52, 29. Dezember 1978, eine englische Version ist hier verfügbar: http://www.bjreview.com/Special_Reports/2018/40th_Anniversary_of_Reform_and_Opening_up/Timeline/201806/t20180626_800133641.html

Zentralkomitee der KPCh (2013): Communiqué on the Current State of the Ideological Sphere, A Notice from the Central Committee of the Communist Party of China's General Office, 22. April 2013, eine englische Übersetzung ist hier verfügbar: https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation

Zentralkomitee der KPCh (2021): Resolution of the Central Committee of the CCP on the Major Achievements and Historical Experience of the Party over the Past Century (中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决定), Sixth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CCP on 11 November 2021.

Letzter Zugriff auf die angeführten Webseiten am 1. Juli 2023.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2944

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

WOCHEN SCHAU VERLAG

Neuerscheinung

Handbuch kritische politische Bildung

Das Handbuch legt den aktuellen Stand kritischer politischer Bildung dar und versammelt Beiträge zu gesellschaftstheoretischen Begründungen und Schlüsselproblemen politischer Bildung. Renommierte Autor*innen werfen reflexive Blicke auf formale und non-formale politische Bildung, auf kritische Soziale Arbeit, soziale Bewegungen und Selbstorganisationen sowie auf rahmende Strukturen und Förderprogrammatiken. Nach über zehn Jahren liegt damit eine völlig neu erarbeitete Weiterentwicklung des Vorgängerbandes ‚Kritische politische Bildung. Ein Handbuch' vor.

Ein Handbuch für Lehrkräfte, politische Bildner*innen, Multiplikator*innen und Wissenschaftler*innen der schulischen und außerschulischen politischen Bildung und für alle an kritischer politischer Bildung Interessierten.

herausgegeben von:
Yasmine Chehata, Andreas Eis, Bettina Lösch, Stefan Schäfer, Sophie Schmitt, Andreas Thimmel, Jana Trumann, Alexander Wohnig (Hg.)

ISBN 978-3-7344-1594-4, 608 S., € 59,90
Subskriptionspreis bis 31.1.2024: € 49,90
PDF: ISBN 978-3-7566-1594-0, € 49,99

ISBN 978-3-7344-1362-9,
640 S., € 49,90

ISBN 978-3-7344-0951-6,
368 S., € 39,90

ISBN 978-3-95414-185-2,
804 S., € 59,90

www.wochenschau-verlag.de @Wochenschau_Ver @wochenschau.verlag @wochenschau.verlag

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Lars Lott

Expert:innendaten in der internationalen Menschenrechtsforschung am Beispiel des Academic Freedom Index

Abstract

Die international vergleichende Erfassung von Menschenrechtsverletzungen stellt Forschende weiterhin vor erhebliche Probleme. Um Aussagen über Entwicklungen über Zeit und zwischen verschiedenen geografischen Einheiten treffen zu können, bedarf es der systematischen Erfassung von Menschenrechtsverletzungen, die sog. Ereignisdaten und standards-based-Datensätze nicht bieten. Expert:innendaten stellen hier eine valide und verlässliche Alternative dar. Dieser Beitrag stellt den Varieties of Democracy (V-Dem)-Datensatz vor und erläutert anhand des Academic Freedom Index (AFI) die Vor- und Nachteile von Expert:innenbefragungsbasierten Erfassungen von Menschenrechtsverletzungen. Der AFI ist der weltweit erste Ansatz, der das Menschenrecht auf Wissenschaftsfreiheit systematisch und international vergleichend erfasst. Er dient in diesem Beitrag zur Illustration der Vorzüge des V-Dem-Datensatzes.

The international comparative assessment of human rights violations continues to pose considerable problems for researchers. In order to be able to make statements about developments over time and between different geographical units, systematic measurement of human rights violations is required, which so-called event data and standards-based datasets typically do not offer. Expert data provide a valid and reliable alternative here. This paper introduces the Varieties of Democracy (V-Dem) dataset and uses the Academic Freedom Index (AFI) to explain the advantages and disadvantages of expert survey-based records of human rights violations. The AFI is the world's first approach to systematically and internationally compare the human right to academic freedom and serves in this paper to illustrate the merits of the V-Dem dataset.

Einleitung

Die Debatte um die international vergleichende Erfassung der staatlichen Umsetzung von Menschenrechten beziehungsweise die Erfassung von Menschenrechtsverletzungen hat im letzten Jahrzehnt an Dynamik gewonnen (vgl. u. a. Murdie/Watson 2021, Krennerich 2019, Fariss 2014, 2018a, 2019, Cingranelli/Filippov 2018a, 2018b, Spannagel 2019). Mit dem vielfach ausgezeichneten *Varieties of Democracy* (V-Dem)-Datensatz[1] mit über 600 Indikatoren, darunter dem *Academic Freedom Index* (AFI), stehen ferner international vergleichende Daten zum Stand der Wissenschaftsfreiheit

1 Bspw. der Lijphart/Przeworski/Verba Data Set Award 2016.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

und weiterer Menschenrechte nicht nur im Bereich der politischen und bürgerlichen Teilhaberechte, sondern auch im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bereit (vgl. Coppedge et al. 2023b). Die V-Dem-Daten sind in die Kategorie der Expert:innendaten einzuordnen. Dieser Beitrag argumentiert, dass der AFI und die V-Dem-Daten aufgrund des Datenerhebungsverfahrens, des Umgangs mit den Expert:inneneinschätzungen und der transparenten Dokumentation von Unsicherheit nicht in die bislang übliche Unterscheidung von Ereignisdaten, *standard-based* Daten, Umfragedaten sowie Regierungsstatistiken in der Menschenrechtsforschung (bspw. Landman/Carvalho 2009) eingeordnet werden können. Vielmehr stellen diese qualitativ hochwertigen Expert:innendaten mitsamt der Datenaggregation und Dokumentation einen Datentypus *sui generis* dar.

Dieser Beitrag ordnet in einem ersten Schritt verschiedenen Datentypen der international vergleichenden Menschenrechtsforschung in ein vierstufige Schema ein, welches an die Unterteilung von Landman/Carvalho (2009) angelehnt ist, und diskutiert kritisch die Vor- und Nachteile der entsprechenden Datentypen.[2] Der Schwerpunkt der kritischen Auseinandersetzung liegt auf Datensätzen in der Menschenrechtsforschung, welche Menschenrechtsverletzungen über Zeit und zwischen verschiedenen geografischen Einheiten, zumeist auf Ebene der Staaten, zusammentragen. Diejenigen Daten(sätze) die bspw. durch sogenannte Wahrheitskommissionen (*truth commissions*) für einen Typus der Menschenrechtsverletzung in einem Land zu einem Zeitpunkt zusammengetragen werden, werden hier nicht näher betrachtet. Diese sind für die Falluntersuchungen mitunter eine der wichtigsten Datenquellen, können aber für die quantitativ-vergleichende Forschung von Menschenrechtsverletzungen zwischen Ländern und über Zeit nicht sinnvoll herangezogen werden.

Nach der Diskussion von Datentypen, ihrer Vor- und Nachteile sowie der systematischen *biases* wird im zweiten Schritt der Darstellung das V-Dem-Datensatz-Projekt vorgestellt. Dieser Beitrag argumentiert, dass sich der V-Dem-Datensatz insbesondere zur Erfassung derjenigen Menschenrechte eignet, die sogenannte latente Konstrukte sind, also nicht immer direkt zu beobachtende Phänomene sind, bspw. die Wissenschaftsfreiheit, die Gleichheit vor dem Gesetz oder das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Meinem Eindruck nach wurde das Potenzial, welches mit den V-Dem-Daten einhergeht, in der deutschsprachigen Menschenrechtsforschung bisher nicht vollständig erfasst. Das möchte dieser Beitrag ändern. Im dritten Teil dieses Beitrags wird die Erfassung des Menschenrechts auf Wissenschaftsfreiheit mit den

2 Ausgangspunkt für dieses Schema sind Menschenrechtsdaten zum Repressionsniveau und der körperlichen Unversehrtheit.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Daten des *Academic Freedom Index* vorgestellt und somit ein Fallbeispiel aus dem V-Dem-Datensatz für die Menschenrechtsforschung gewählt, welches als latentes Konstrukt einzuordnen ist. Das Recht auf Wissenschaftsfreiheit kann dabei sowohl aus Art. 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte abgeleitet werden als auch aus Art. 15 Abs. 3 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Die ausführlichere Vorstellung und Diskussion des AFI können interessierte Leser:innen bei Spannagel/Kinzelbach (2022) einsehen. Eine detaillierte, kritische Analyse des *data generation process* ist ferner bei Pelke/Spannagel (2023) zu finden.

Durch die systematische Vorstellung des V-Dem-Datensatzes und des *Academic Freedom Index* trägt dieser Beitrag zur quantitativ-vergleichenden Menschenrechtsforschung bei, indem er die auf Expert:inneneinschätzungen beruhende Datentypen verortet und die Vor- und Nachteile diskutiert. Der Beitrag aktualisiert ferner die Zusammenstellung von Landman/Carvalho (2009) um den Datentypus der Expert:innendaten, im speziellen den V-Dem-Datensatz.

1. Datentypen in der empirischen Menschenrechtsforschung

Die systematische Erfassung und Quantifizierung von Menschenrechtsverletzungen erfolgt mithilfe verschiedener Datenquellen und -typen. Landman (2004: 918-920) unterscheidet zwischen Ereignisdaten, sogenannten standardbasierten Indikatoren, umfragebasierten Daten, und administrativen (Regierungs-)Statistiken. Dagegen unterscheidet Fariss (2014) zwischen *standard-based data* und *event-based data*. Aus diesen beiden Unterscheidungen von Datenquellen in der Menschenrechtsforschung systematisiert dieser Beitrag ein vierstufiges Schema, das zwischen Ereignisdaten, *standard-based data*, Umfragedaten der Bevölkerung, und Expert:innenbefragungen unterscheidet. Im Gegensatz zur bisher geläufigen Zuordnung von expert:innenbasierten Daten unter dem Typus der *standard-based* Daten, unterscheidet dieser Beitrag *standard-based* Datentypen, welche Landman als „apply an ordinal scale to qualitative information" (2004: 918, vgl. Murdie/Watson 2022) definiert, und Expert:innendaten voneinander. Expert:innen evaluieren eine Frage anhand ihres Fallwissens und ihnen zur Verfügung stehenden Informationen. Diese Informationen können bspw. auch aus Menschenrechtsreports von Amnesty International oder Human Rights Watch stammen, beschränken sich aber nicht auf die Kodierung von diesen Informationen anhand einer Ordinalskala. Expert:innen nutzen beispielsweise eigene Forschungser-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

kenntnisse, langjährige Expertise und Fallwissen und andere Informationenschnipsel um eine Einschätzung zu treffen. Dieser Beitrag definiert damit *standard-based* Datentypen eng und argumentiert, dass Expert:innendaten, welche auf der Einschätzung und Diskriminierung verschiedener Informationen durch Expert:innen beruhen, ein Datentypus *sui generis* sind.[3]

Aus Sicht des Autors sind ferner sozioökonomische (Regierungs-)Statistiken häufig wenig geeignet Menschenrechtsverletzungen bzw. den Menschenrechtsstand zu erfassen (vgl. Landman/Carvalho 2009: 111-112). Diese Statistiken messen typischerweise direkt oder indirekt den Entwicklungsstand (bspw. der *Human Development Index*) eines Landes, häufig jedoch nicht die Menschenrechtslage. Corkey (2016) argumentiert dagegen, dass die Umsetzung von ökonomischen, sozialen, und kulturellen Menschenrechte durchaus anhand von Regierungsstatistiken, beispielsweise anhand von *school enrollment rates*, operationalisiert werden können. Jedoch zeigt die Forschung zu diesen Regierungsstatistiken, dass sie weitreichende Probleme in der Datenqualität haben und mitunter von (autokratischen) Regierungen systematisch manipuliert werden (vgl. u. a. Jerven 2013, Kerner et al. 2017, Martinez 2022).

Ereignisdaten sind diejenigen Informationen, welche ein konkretes menschenrechtlich relevantes Ereignis erfassen und Informationen dazu sammeln. Dies geschieht häufig in Form von Textdaten aus medialer Berichterstattung oder in aggregierten Datensätzen, welche bestimmte Ereignisse dokumentieren (vgl. Fariss 2014: 301-303), die sich wiederum häufig auf Medienberichterstattung stützen. Diese aggregierten Datensätze sind häufig in der quantifizierenden Konfliktforschung zu verorten und bieten Informationen zu menschenrechtlich relevanten Ereignissen auf der Makroebene (vgl. Spannagel 2019: 8), bspw. Genozide, Unterdrückung von Massenmobilisierung und Tötungen von Personen durch die Regierung. Hier sind exemplarisch Datensätze der *Political Instability Task Force* (Marshall et al. 2009), das *Uppsala Conflict Data Programme* (UCDP) mit dem *One-sided Violence Dataset* (Davies et al. 2023, Eck/Hultman 2007) sowie der *Social and Economic Rights Fulfillment Index* (Randolph et al. 2023) zu nennen.

Standard-based Daten sind von Menschen kodierte Informationen, die in einem spezifischen historischen Kontext kodiert worden sind und danach nicht mehr aktualisiert werden, auch wenn neue Informationen verfügbar sind (vgl. Fariss 2014: 301).

3 Landman/Carvalho (2009) subsumieren Freedom House Daten unter *standard-based data*. In der Logik dieses Beitrags ist das die falsche Zuteilung, da hier Expert:innen mithilfe ihrer Länderexpertise den Menschenrechtsstand erfassen, nicht aber vorhandene Informationen kodieren, wie bei *standard-based* Datensätzen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Informationen erhalten die Kodierer:innen wiederum aus der Medienberichterstattung und aus Menschenrechtsreports, wie bspw. von Amnesty International, Human Rights Watch oder Berichten des US State Department. Ein Beispiel ist der *Political Terror Scale*-Datensatz (Gibney et al. 2012), welcher das Niveau der Verletzungen des Rechts auf körperliche Unversehrtheit auf einer fünfstufigen Skala anhand von Berichterstattungen von Amnesty International und (separat) des US State Departments kodiert. Ein weiterer Datensatz in dieser Kategorie ist der *CIRI Physical Integrity*-Datensatz (Cingranelli/Richards 2012), der mithilfe von Kodierer:innen auf einer dreistufigen Skala das Repressionsniveau basierend auf Informationen aus Berichten von Amnesty International, Human Rights Watch und dem US State Department zu erfassen versucht. Aufgrund der Datengenerierung bei *standards-based* Ansätzen, beispielsweise beim CIRI-Datensatz, werden von manchen Forschenden diese Datensätze auch als Ereignisdaten angesehen (vgl. Cope et al. 2020), da sie im Grunde nach auf Ereignisdaten, wie die von Human Rights Watch, Amnesty International und dem US State Department, beruhen und Informationen durch menschliches Kodieren auf eine Ordinalskala überführen (vgl. Murdie/Watson 2022).[4]

Sowohl Ereignisdaten als auch *standard-based* Daten, welche ebenfalls auf primärer Medienberichterstattung beruhen, um Kodierentscheidungen zu informieren, weisen einen durch statistische Methoden grundsätzlich nicht korrigierbaren systemischen Bias auf: Je offener der Zugang zu Informationen in einem Land ist, desto größer ist tendenziell die Berichterstattung und desto höher die Erfassungswahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen (vgl. Fariss 2014: 303, Spannagel 2019: 14, Clark/Sikkink 2013).[5] Dieser Zusammenhang verzerrt die Vergleichbarkeit zwischen Ländern und über Zeit systematisch, sodass Trendaussagen mit äußerster Vorsicht zu genießen sind (Spannagel 2019). Abb. 1 abstrahiert diesen Zusammenhang und macht deutlich, dass zwischen Informationsfreiheit und -zugang und der Erfassungswahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen ein Zusammenhang zu vermuten ist. Der Zusammenhang ist dabei linear: In Kontexten ohne Informationsfreiheit ist die Erfassungswahrscheinlichkeit gering, während in Ländern mit viel Informationsfreiheit die Erfassungswahrscheinlichkeit am höchsten ist (gestrichelte schwarze Linie). Die graue durchgängige Linie illustriert daraus resultierend wiederum einen rechtsschiefen invertierten U-förmigen Zusammenhang, welcher zeigt, dass Menschenrechtsverletzun-

4 Mittlerweile gibt es Bemühungen in der quantitativen Menschenrechtsforschung Menschenrechtsberichte durch computergestützte Verfahren, wie bspw. maschinelles Lernen, zu aggregieren.

5 Erfassungswahrscheinlichkeit bezieht sich hier primär auf die Medienberichterstattung und die Erfassung von Informationen in Monitoring-Projekten.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

gen am häufigsten in Bereichen mittlerer Informationsfreiheit durch Kodierer:innen erfasst werden. In Kontexten mit viel Informationsfreiheit – typischerweise in liberalen Demokratien – ist zwar die Wahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen gering, die Erfassungswahrscheinlichkeit jedoch gleichzeitig am höchsten. In Kontexten sehr geringer Informationsfreiheit – typischerweise in geschlossenen Autokratien wie China und Nordkorea – ist die Erfassungswahrscheinlichkeit gering, und somit werden auch kaum Menschenrechtsverletzungen erfasst, die schwer zu detektieren sind, bspw. Folter. Der Zusammenhang zwischen Erfassungswahrscheinlichkeit und Informationsfreiheit und -zugang ist ferner von der Art und Intensität der zu erfassenden Menschenrechtsverletzung abhängig. Großflächige ethnische Säuberungen sind auch unter geringem Informationszugang eher zu detektieren als die Folter von Einzelpersonen. Die Menschenrechtsberichtserstattung kann hier diskriminieren und aus den wenig verfügbaren Informationen schließen, dass dort systematisch schwere Menschenrechtsverletzungen begangen werden. Dieses Schließen aus der Nichtverfügbarkeit von Informationen induziert dann jedoch mitunter eigene systematische *biases*.

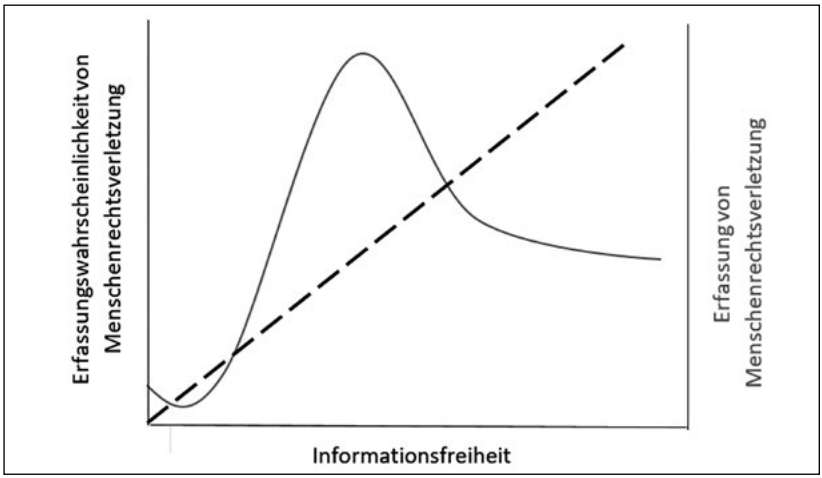


Abb. 1: Schematische Darstellung von Ereignisdaten und deren Erfassung (eigene Darstellung)

Standard-based Daten weisen noch mindestens einen weiteren systematischen *bias* auf: *changing standard of accountability* (Fariss 2014: 297). Dieser beschreibt, dass sich die Maßstäbe nach denen Menschenrechtsverletzungen bewertet werden, über Zeit geändert haben, da „immer mehr Formen von Rechtsverletzungen als solche verstanden werden“ (Spannagel 2019: 15). Kodierer:innen abstrahieren die Informationen aus

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

den Reports von AI, HRW oder dem US State Department also unter einer zweiten systematischen Verzerrung, die jedoch statistisch herausgerechnet werden kann, wie Fariss (2014) in seinem instruktiven Beitrag zeigt. Ferner identifizieren Keck/Sikkink (1998: 194) ein Informationsparadox, welches beschreibt, dass es mit verbesserter Datenerhebung seitens Menschenrechts-NGOs schwieriger wird, die Effektivität von Maßnahmen zu evaluieren. Wenn Menschenrechts-NGO durch ihre Advocacy-Arbeit auf neue Formen von Menschenrechtsverletzungen (u. a. *changing standard of accountability)* aufmerksam machen und damit einhergehend über Zeit mehr Informationen über Menschenrechte zur Verfügung stellen, bspw. durch längere Reports oder anderer Schwerpunktsetzung, führt dies mitunter dazu, dass sich die Menschenrechtslage laut den Daten verschlechtert, obwohl dies ein Artefakt aus dem *data generation process* ist. Dieser Fakt wird auch als Informationseffekt beschrieben (vgl. Murdie/Watson 2022, Clark/Sikking 2013).

Mithilfe eines *item-reponse theory* (IRT)-Modells schätzt Fariss zwei latente Variablen für Menschenrechtsverletzungen: Das *dyamnic standard model* (DSM) modelliert den sich verändernden Bewertungsmaßstab über Zeit, während das *constant standard model* (CSM) diesen unbeachtet lässt. Das DSM zeigt, dass der Schutz der körperlichen Unversehrtheit sich ab etwa Mitte der 1980er Jahre im globalen Durchschnitt deutlich verbessert, während das CSM einen nahezu gleichbleibenden niedrigen Schutz vor staatlicher Repression schätzt. Dies wertet Fariss als Evidenz für sich verändernde Standards, nach denen Kodierer:innen Informationen zu Menschenrechtsverletzungen bewerten. Ferner konvergieren die Befunde aus dem DSM mit dem Index zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit von V-Dem, wie Fariss zeigt (2018, 2019).

Umfragedaten können nach Landman (2004: 918-920) ferner zur Erfassung von Menschenrechtsverletzungen herangezogen werden. Landman skizziert, dass Zufallsstichproben der Bevölkerung aus Ländern standardisierte Fragen beantworten, um eine Erfassung der Perzeption von Menschenrechtsverletzungen zu erhalten. Als Beispiele nennt Landman hier vergleichende Umfragedaten aus den Eurobarometer Umfragen oder dem World Values Survey.[6] Ob und inwiefern Umfragedaten herangezogen werden können, um die Perzeption von Menschenrechtsverletzungen zu erfassen, bleibt fraglich. Gänzlich ungeeignet sind dagegen Umfragedaten zur Erfassung der tatsächlichen Lage von Menschenrechtsverletzungen. Die Forschung zu internationalen Umfragedaten zeigt, dass – je nach konkreter Fragestellung und politischer Relevanz der Frage – ein erhebliches Maß an sogenannter *Preference Falsification*

6 Die Europäische Grundrechteagentur erfasst bspw. großflächig subjektive Diskriminierungserfahrungen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

(Tannenberg 2022, Shen/Truex 2021, Robinson/Tannenberg 2019) und *Item-Non-Response* (Ratigan/Rabin 2020, Yan 2021) herrscht.[7] Das gilt vor allem für autokratische Länder, also diejenigen Länder mit besonders schlechtem Menschenrechtsschutz. Diese systematischen Fehler lassen sich in den gängigen internationalen Umfragedaten nicht statistisch korrigieren und sind daher aus Sicht des Autors ungeeignet die Perzeption des Menschenrechtsstands über Zeit und zwischen geografischen Einheiten zu vergleichen. Diese Bevölkerungsumfragen haben jedoch eine mitunter wichtige Funktion in der Menschenrechtsforschung, da diese subjektive Diskriminierungs- oder Gewalterfahrungen zu erfassen versuchen. Inwiefern das systematisch gelingen kann, hängt von zwei Faktoren ab: dem Typus der Menschenrechtsverletzung und der Zusammensetzung des Samples. Je seltener und je gruppenexklusiver Menschenrechtsverletzungen sind, desto eher werden diese von diesem Datentypus nicht erfasst werden können. Bspw. werden in gängigen Umfrageinstrumente – wie dem World Values Survey – in China kaum bis keine Uiguren befragt, sodass deren Menschenrechtsverletzungen schlicht kaum bzw. nicht erfasst werden. Ferner sind die Sichtbarkeit und damit auch die Wahrnehmbarkeit von (schweren) Menschenrechtsverletzungen in repressiven Autokratien mitunter verzerrt bzw. unterbunden. Das macht das Instrument der Erhebung von Menschenrechtsperzeptionen über Bevölkerungsumfragen anfällig für systemische Verzerrungen, die nach Kontext unterschiedlich stark ausgeprägt sein dürften.

Daten aus Expert:innenbefragung stellen eine leistungsstarke Alternative zu Umfragedaten dar und sind aus Sicht des Autors dieses Beitrags für vergleichende Aussagen mindestens als gleichwertig mit – wenn nicht überlegen zu – den in der quantifizierenden Menschenrechtsforschung häufig verwendeten Ereignisdaten und *standards-based (human coded)* Daten anzusehen.

Für das Zusammentragen der Daten wird ein Pool an Länderexpert:innen mithilfe standardisierter Fragestellungen und entsprechenden Kodierhinweisen gebeten eine oder mehrere geografische Einheiten (häufig Länder) für einen oder mehrere Zeiträume (häufig Jahre) zu kodieren. Die Anzahl der pro Datenpunkt (Länderjahr) abgegebenen Einschätzungen der Länderexpert:innen variiert dabei zwischen den unterschiedlichen Datensatzprojekten. Beim *Freedom in the World Index* (Freedom House 2023) kodieren insgesamt 128 Expert:innen insgesamt 202 Länder und Territorien (das macht rechnerisch 0,61 Länderexpert:innen pro Land).[8] Die *Human Rights Mea-*

7 *Preference Falsification* beschreibt die bewusst falsche Darstellung eigener Präferenzen unter vermeintlichen öffentlichen Druck bzw. aufgrund sozialer Erwartung. *Item Non-Response* beschreibt das Nichtantworten auf eine Frage, bspw., weil diese politisch sensitiv erscheint.

8 Ferner gibt es keine öffentliche Informationen, wer diese Analyst:innen sind, wie sie ausgewählt werden

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

surement Initiative (HRMI, Clay et al. 2020) – ein neuerer Datensatz, welcher Expert:innenbefragungen[9] und einen *Bayesian Aldirch-McKelvey scaling* Algorithmus anwendet um *Differential Item Functioning* zu korrigieren – nutzt mehrere hundert Expert:innen um die Menschenrechtslage im Bereich der politischen und zivilen Freiheitsrechte und der wirtschaftlichen und sozialen Rechte in 45 Ländern zwischen 2017 und 2022 zu evaluieren.

Beim V-Dem-Datensatz kodieren über 3.700 Expert:innen die unterschiedlichen Surveys, welche aufgrund ihrer ausgewiesenen Expertise in den Expert:innenpool rekrutiert werden.[10] Durch die große Anzahl an Länderexpert:innen ist in der überwiegenden Anzahl der Länderjahre gesichert, dass die Punktschätzer auf Einschätzungen von mindestens fünf Länderexpert:innen beruhen. So liegen bspw. für 99,5 % der Länderjahre im AFI Einschätzungen von fünf oder mehr Expert:innen vor (vgl. Pelke/Spannagel 2023: 13). Neben der Anzahl der Länderexpert:innen hängt die Datenqualität in allen Datensatzprojekten, welche mit Expert:inneneinschätzungen arbeiten, ferner maßgeblich von der Qualifikation und der Expertise der Expert:innen, der Zusammensetzung des Expert:innenpools in Hinblick auf die Diversität der Blickwinkel, und dem zeitlichen Engagement der Expert:innen ab. V-Dem ist hier besonders transparent und macht sowohl die Anzahl der Expert:inneneinschätzungen pro Indikator, die einzelnen Expert:inneneinschätzungen sowie (auf Antrag) sozio-demografische Hintergrundvariablen der Expert:innen öffentlich zugänglich.

Expert:innenbefragungen können dabei grundsätzlich die oben skizzierten Fallstricke der sich verändernden Standards der Bewertung und die systematischen *biases* durch den Zugang zu Informationen in einem Land umgehen bzw. korrigieren. Abb. 2 illustriert wie die Erfassungswahrscheinlichkeit von Menschenrechtsverletzungen bei Expert:inneneinschätzungen grundsätzlich nicht von Informationsfreiheit und -zugang abhängt (gestrichelte schwarze Linie), wenn entsprechenden Korrekturmechanismen eingesetzt werden. Expert:innen mit detaillierter Länderexpertise, die sich wissenschaftlich mit einem Land/Fall beschäftigen, sind nicht exklusiv von Medienberichterstattung oder dem Informationsfluss abhängig.[11] Expert:innen wissen bei-

und mit welchem professionellen oder persönlichen Hintergrund sie kodieren. Auch ist unbekannt, wie abweichende Expert:innenmeinungen aggregiert werden und welche Rolle die 50 Advisors spielen.

9 Konkreter: von Menschenrechtsaktivist:innen und -beobachter:innen in einzelnen Ländern.

10 Näheres zum Expert:innenpool und der notwendigen Qualifikation ist Coppedge et al. (2020) zu entnehmen. Die Auswahl der Expert:innen und die Zusammensetzung des Expert:innenpools kann wiederum eigene *biases* induzieren. Für den AFI untersuchen Pelke/Spannagel (2023) die Zusammensetzung, für den V-Dem-Datensatz zur Korruption analysieren McMann et al. (2022) den Expert:innenpool.

11 Clay et al. (2020) argumentieren, dass Akademiker:innen ihr Einschätzung vor allem basierend auf Informationen aus Sekundärquellen abgegeben würden, während *human rights practitioners* wie in der

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

spielsweise, dass die Abwesenheit von Berichterstattung nicht mit der Abwesenheit von Menschenrechtsverletzungen zu verwechseln ist und können ihre Bewertung entsprechend dem Informationszugang anpassen. Die grau durchgehende Linie in Abb. 2 zeigt abstrakt die Erfassung von Menschenrechtsverletzungen, welche mit zunehmender Informationsfreiheit und -zugang linear abnimmt. Beide theoretisch skizzierten Zusammenhänge (Abb. 1 und Abb. 2) sind ferner empirisch im Anhang mit Daten von V-Dem, dem *Political Terror Scale* und dem *CIRI Physcial Integrity Data* illustriert (vgl. Supplementary Appendix).

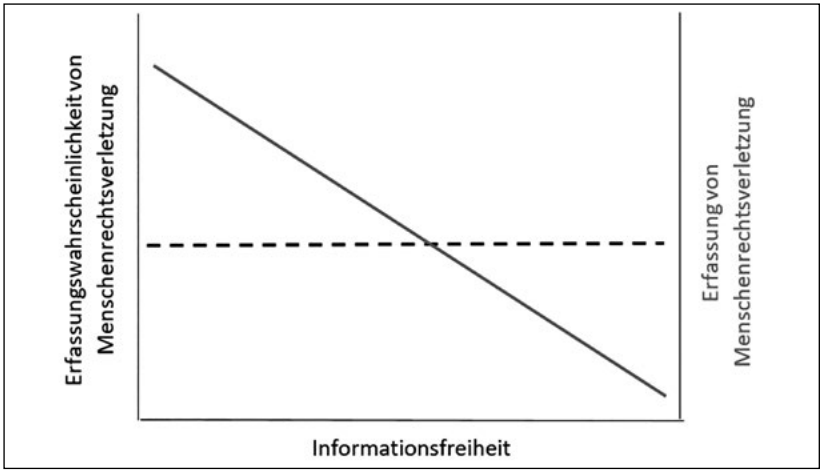


Abb. 2: Schematische Darstellung der Expert:innendaten (eigene Darstellung)

Nichtsdestoweniger müssen auch expert:innengenerierte Daten Qualitätsstandard einhalten, damit die Vergleichbarkeit zwischen Ländern und über Zeit erhöht wird und valide Datenpunkte generiert werden. Generell erfordert die Bewertung komplexer Konzepte, wie beispielsweise die Menschenrechtslage, das Urteilsvermögen von Expert:innen, welches je nach Expert:in und Fall variieren kann. Ferner können selbst gleich gut informierte Expert:innen zu unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich des Menschenrechtsstands kommen, sodass es unerlässlich scheint, entsprechende Messfehler den Nutzer:innen von Daten transparent zu machen. Der nächste Abschnitt illustriert dies anhand der V-Dem-Daten. Tabelle 1 fasst die Vor- und Nachteile der vier verschiedenen Ansätze zusammen und benennt mögliche systematische *biases* der Datentypen und Beispiele.

HRMI ein komplexeres Bild von vor Ort abgeben würden. Dieses Argument bleibt bei Clay et al. bisher empirisch nicht evaluiert.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Datentyp	Vor- und Nachteile	Systematische biases	Beispieldatensätze
Ereignisdaten	+ Verfügbarkeit von Medienberichterstattung + einfache erhebbare Metriken – nur Erfassung von Phänomenen am extremen Ende der Skala	– Verfügbarkeit von Berichterstattung/Informationen abhängig von Informationszugang und Repressionsniveau und der Dokumentationskapazität von Organisationen – keine zeitliche Vergleichbarkeit, da Anstieg der Berichterstattung über Zeit	– UCDP One-Sided Violence Data (Davies, et al. 2023)
Standard-based Daten	+ Kodierer:innen können gegenüber Informationsverfügbarkeit diskriminieren + zukünftig: Verfügbarkeit von Machine Learning Modellen zur Datenaggregation (vgl. Cordell et al. 2022) – Kodiereinschätzung beruhen auf Ereignisdaten	– Verfügbarkeit von Berichterstattung/Informationen abhängig von Informationszugang und Repressionsniveau – keine zeitliche Vergleichbarkeit, da *changing standard of accountability* (Fariss 2014)	– Political Terror Scale (Gibney et al. 2012) – CIRI Physical Integrity Data (Cingranelli/Richards 2012)
Umfragedaten	– keine syst. Erfassung von Menschenrechtsverletzungen, sondern Bevölkerungsperzeption – Nichtsichtbarkeit von Repression, wenn ein Regime Repression geschickt einsetzt	– keine Vergleichbarkeit zwischen Ländern und über Zeit, da *changing standard of accountability* – Untererfassung wahrscheinlich, da Stichproben zu klein	– World Values Survey (WVS) – Eurobarometer mit spezifischen Fragen zu einzelnen Menschenrechten
Expert:innenbefragung	+ Expert:innen können latente Phänomene erfassen + lokale Expertise und Fallwissen – Vergleichbarkeit zwischen Ländern und Zeit muss sichergestellt werden – Erhebung ressourcenintensiv	– hängt von der Qualität des Expert:innenpools ab – systematische *biases* müssen durch Messmodelle korrigiert werden – Differential Item Functioning (DIF)	– Freedom House: Freedom in the World – V-Dem-Datensatz (Coppedge et al. 2023b)

Tab. 1: Übersicht der Datentypen, Vor- und Nachteile und systematische biases

Quellen: Eigene Zusammenstellung. Informationen entnommen aus den entsprechenden Datensätzen sowie: Fariss (2014), Landman (2004), Coppedge et al. (2020)

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

2. Expert:innendaten aus dem *Varieties of Democracy*-Datensatz

In diesem Abschnitt werde ich den V-Dem-Datensatz (Coppedge et al. 2023b) vorstellen. Der V-Dem-Datensatz gilt in der vergleichenden Politikwissenschaft als der Goldstandard bei der Messung von Demokratiequalität (vgl. Coppedge et al. 2020), ist aber in der internationalen vergleichenden Menschenrechtsforschung noch wenig beachtet. Ferner werde ich Probleme diskutieren – und auf entsprechende weiterführende Literatur verweisen –, die bei der Erfassung von latenten – das heißt schwer direkt zu erfassenden – Konzepten[12] adressiert werden sollten, um möglichst wenig systematische Verzerrung in den Daten abzubilden. Jedoch ist einführend zu betonen, dass keine Expert:in frei von *biases* ist und das kein Expert:innenpool frei von sogenannten *Differential Item Functioning* (vgl. McMann et al. 2022) ist, das heißt vereinfacht der divergenten Nutzung und Interpretation von Ordinalskalen.

Von Expert:innen erhobene Daten in der Menschenrechtsforschung haben – wie bereits gezeigt – einen Mehrwert in der Erfassung von Menschenrechtsverletzungen. Nichtsdestoweniger gehen diese Daten mit Problemen einher. Die Art und Weise, wie Expert:innen die Indikatoren, bspw. zu Menschenrechtsverletzungen bewerten, unterscheidet sich je nach Expert:in, Fall und Zeitpunkt. Um diese Probleme zu lösen, verwendet V-Dem ein speziell angepasstes *Item-Response-Theorie* (IRT)-Modell (Pemstein et al. 2023, Coppegde et al. 2020). Dieses IRT-Modell erfasst systematisch Unsicherheiten bei der Schätzung von Indikatoren und berücksichtigt damit mögliche systematische und unsystematische Verzerrungen durch die Expert:innenbefragung.

Zunächst ist festzuhalten, dass das IRT-Messmodell von V-Dem davon ausgeht, dass es Konzepte gibt, die wir nicht direkt beobachten können, wie z. B. den Demokratiegrad oder den Grad der Wissenschaftsfreiheit. Stattdessen können wir nur unvollkommene Versionen dieses spezifischen Konzepts in Form der von Expert:innen abgegebenen Bewertungen beurteilen. V-Dem's IRT-Modell verwendet diese Expert:innenbewertungen und wandelt sie in eine kontinuierliche latente Skala um. Dazu berechnet das Modell, wie zuverlässig jede Expert:in im Vergleich zu anderen ist, wie sich ihre Wahrnehmung und Nutzung der Ratingskala von denen anderer Expert:innen unterscheidet und wie sicher sich die Expert:innen in der Abgabe ihrer Bewertungen sind. Um das IRT-Modell mit Informationen zu speisen, wird ein sog.

12 Inwiefern Menschenrechtsverletzungen latente Konzepte sind, hängt aus Sicht des Autors von mehreren Punkten ab: dem konkret zu erfassenden Menschenrecht und dem zugrundeliegenden theoretischen Konzept (bspw. Wissenschaftsfreiheit als latentes Phänomen versus Recht auf physische Integrität als direkt messbares Konstrukt), Informationszugang und -verfügbarkeit, Typus und Häufigkeit der Verletzung.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

overlapping coding genutzt (einige Expert:innen kodieren mehrere Länder zum gleichen Zeitpunkt), alle Expert:innen kodieren in sogenannten Anker-Vignetten[13] hypothetische Fälle, um zu erfassen, welche Perzeption der Antwortskala die jeweiligen Expert:innen haben. Mehr Informationen zu V-Dem's IRT Modell sind niedrigschwellig bei Michael Coppedge et al. (2020: Kapitel 3 und 4) zu finden, sowie bei Daniel Pemstein et al. (2023), die das Messmodell in all seinen Details ausführlich diskutieren und validieren (vgl. auch Marquardt/Pemstein 2018).

Der V-Dem-Datensatz präsentiert den Nutzer:innen jeweils einen Punktschätzer (also den wahrscheinlichsten Wert) eines entsprechenden Indikators bzw. Index für ein spezifisches Länderjahr sowie eine Unsicherheitsschätzung (Konfidenzintervall der Schätzung).[14] Index-Werte sind latente Phänomene, die nur aus dem Zusammenspiel verschiedenen Indikatoren erfasst werden können; sie sind im V-Dem-Datensatz immer von 0 (niedrig) bis 1 (hoch) definiert. Ein Beispiel für einen solchen Index ist der *Academic Freedom Index*, den der vorliegende Beitrag später noch detaillierter beschreiben wird.

Tabelle 2 bietet eine exemplarische Übersicht über verschiedene Menschenrechte, welche in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, und entsprechende Indikatoren bzw. Indizes im V-Dem-Datensatz, mit denen der Stand der Menschenrechte über Zeit und zwischen Ländern und Territorien vergleichend erfasst werden kann. Das Diskriminierungsverbot aus Art. 2 kann beispielsweise mit Indikatoren zu *Political group equality in respect for civil liberties* und *social class equality in respect for civil liberty* gemessen werden, welche auf einer numerischen Skala zwischen 0 und 4 skaliert sind. Ferner zeigt Tabelle 2, dass mit V-Dem-Daten auch diejenigen Menschenrechte gemessen werden können, die typischerweise von *standards-based* Daten und Ereignisdaten kaum erfasst werden. So kann beispielsweise ein Teilaspekt des Rechts auf Bildung mit dem *educational equality* erfasst werden, welcher danach fragt, inwieweit qualitativ hochwertige Primärbildung gewährleistet ist, welche ausreicht, damit Bürger ihre Grundrechte wahrnehmen können (Coppedge et al. 2023a). Ferner kann auch das Recht auf körperliche Unversehrtheit mit Daten von V-Dem erfasst werden. Beispielsweise bietet der *physical violence index* eine Alternative zu den in der Menschenrechtsforschung bisher häufig verwendeten Approximationen des

13 Anker-Vingetten sind Beschreibungen einheitlicher hypothetischer Fälle, die von allen Expert:innen anhand der Antwortskala bewertet werden.

14 Diese Punktschätzer und Unsicherheitsintervalle bilden jedoch aufgrund des Messmodells nicht die Originalskala ab. Um hier Abhilfe zu schaffen, bietet V-Dem auch Punktschätzer und Unsicherheitsintervalle, die in die ursprüngliche Kodierungsskala der Expert:innen zurücktransformiert wurden, die jeweils von 0 bis 4 reicht.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

PTS- oder des CIRI-Datensatzes. Cope et al. (2020) zeigen in ihrer Untersuchung jedoch, dass zwischen CIRI-Indikatoren und V-Dem-Indikatoren in Bezug auf diese negative Abwehrrechte gegenüber dem Staat „unusual and unexpectedly large patterns of disagreement" (Cope et al. 2020: 178) herrschen. Somit könnten V-Dem-Indikatoren nicht als reine Substitute angesehen werden, sondern es bedürfe weiterer Forschung, ob konzeptionelle Unterschiede,[15] der *data generation process* oder die Datenaggregation bzw. eine Kombination aus diesen Punkten diese Abweichungen bedingen.

Menschenrecht	V-Dem Indikator/Index	Fragestellung	Antwortskala und empirische Verteilung
Art. 2 Diskriminierungsverbot	Political group equality in respect for civil liberties Social class equality in respect for civil liberty	Do members of all political groups enjoy the same level of civil liberties, or are some groups generally in a more favorable position? Do poor people enjoy the same level of civil liberties as rich people do?	0-4 0-4
Art. 3 Recht auf Leben und Freiheit	Physical violence index	To what extent is physical integrity respected?	0-1
Art. 5 Verbot der Folter	Freedom from torture	Is there freedom from torture?	0-4
Art. 13 Freizügigkeit	Freedom of domestic movement	Do citizens enjoy freedom of movement and residence?	0-1
Art. 17 Recht auf Eigentum	Property rights	Do citizens enjoy the right to private property?	0-1
Art. 19 Meinungs- und Informationsfreiheit	Freedom of discussion Freedom of Expression and Alternative Sources of Information Index	Are citizens able to openly discuss political issues in private homes and in public spaces? To what extent does government respect press and media freedom, the freedom of ordinary people to discuss political matters at home and in the public sphere, as well as the freedom of academic and cultural expression?	0-1 0-1
Art. 25 Recht auf Wohlfahrt	Health equality	To what extent is high quality basic healthcare guaranteed to all, sufficient to enable them to exercise their basic political rights as adult citizens?	0-4
Art. 26 Recht auf Bildung	Educational equality	To what extent is high quality basic education guaranteed to all, sufficient to enable them to exercise their basic rights as adult citizens?	0-4

Tab. 2: Übersicht ausgewählter V-Dem Indikatoren in Bezug zu einzelnen Menschenrechtsartikeln
Quelle: Eigene Zusammenstellung. Auszüge aus dem Codebook des V-Dem-Datensatzes (Coppedge et al. 2023b)

15 V-Dem definiert physische Integrität als die Abwesenheit von politischen Morden und Folter und konzeptualisiert das Konzept der körperlichen Unversehrtheit relativ eng.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Abb. 3 illustriert die globale Entwicklung vier ausgewählter Menschenrechte, welche durch V-Dem-Indikatoren beobachtbar gemacht werden können, namentlich das Recht auf Leben und Freiheit, das Recht auf Freizügigkeit, die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie das Recht auf Wohlfahrt.

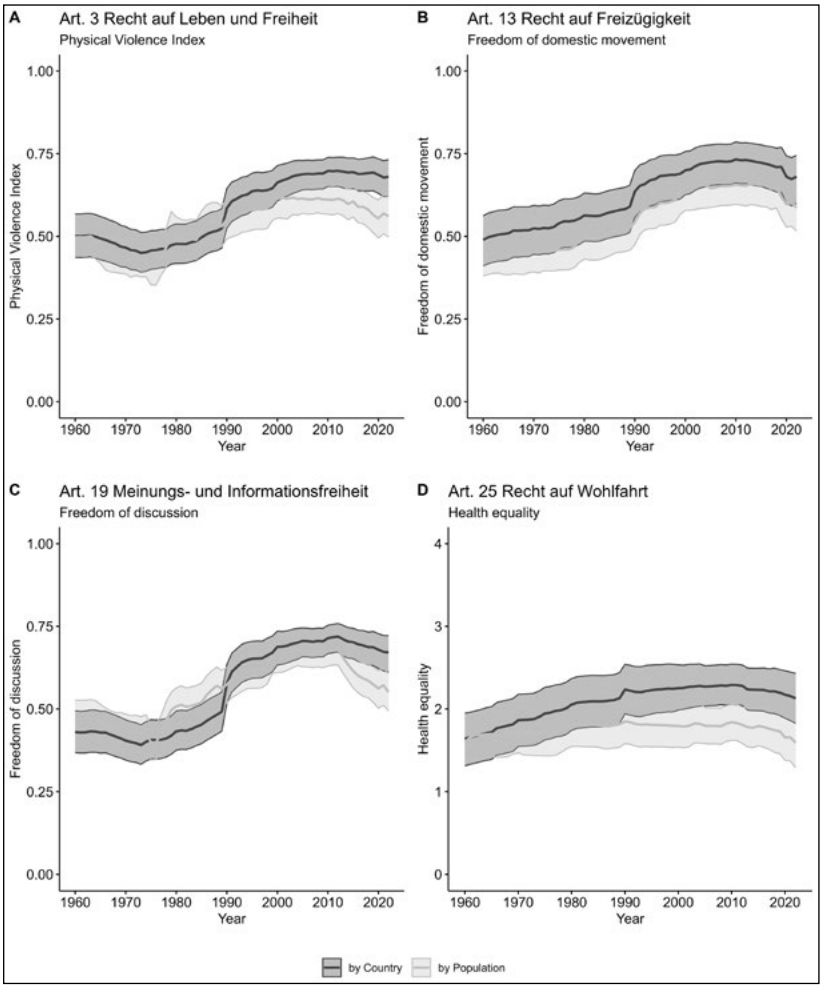


Abb. 3: Globale Entwicklung von vier Menschenrechtsindikatoren aus dem V-Dem-Datensatz. Bevölkerungsgewichtung nach World Development Indicators in hellgrau; konventionelle Ländermittelwerte in dunkelgrau. Unsicherheitsintervalle werden als eingefärbte Flächen hinter den Linien abgebildet (eigene Darstellung).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Abb. 3 zeigt dabei zwei Perspektiven auf den globalen Stand bestimmter Menschenrechte: In einer ersten Perspektive werden länderbasierte globale Mittelwerte berechnet (dunkelgraue Linie inkl. Unsicherheitsschätzung). In einer zweiten Perspektive werden bevölkerungsgewichtete Mittelwerte[16] berechnet (hellgraue Linie inkl. Unsicherheitsschätzung). In dieser streng egalitären Perspektive wird der Menschenrechtsstand für einen hypothetischen mittleren globalen Weltbürger berechnet. Diese Perspektive trägt dem Umstand Rechnung, dass Personen und nicht Staaten Menschenrechtsträger sind. Beide Perspektiven informieren damit über den globalen Stand des Menschenrechtsschutzes (vgl. Fariss 2014). Abb. 3A zeigt, dass der Schutz der körperlichen Unversehrtheit im globalen Länderdurchschnitt seit den 1960er Jahren von 0,5 auf 0,697 im Jahre 2010 gestiegen ist, bevor der globale Ländermittelwert bis 2022 auf ähnlichem Niveau stagniert. Der populationsgewichtete Mittelwert zeigt hingegen, dass das ab 2000 erreichte Plateau etwa im Jahre 2010 (Werte um die 0,61) verlassen wird und bis 2022 auf ein Niveau auf 0,56 fällt. Beim Recht auf Freizügigkeit (Abb. 3B) und dem entsprechenden Indikator verläuft die Entwicklung parallel und der bevölkerungsgewichtete globale Mittelwert ist etwas pessimistischer in Bezug auf den erreichten globalen Stand. Insgesamt zeigt Abb. 3 eine deutliche Verbesserung der weltweiten Menschenrechtslage in ausgewählten Bereichen. Zugleich informiert Abb. 3, dass ein Vergleich der beiden vorgestellten Perspektiven interessante Einblicke bieten kann.

3. Academic Freedom Index

Wissenschaftsfreiheit ist im UN-Sozialpakt von 171 Länder weltweit völkerrechtlich verbindlich als Menschenrecht anerkannt worden. Art 15.3 des Pakts verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu „die zu wissenschaftlicher Forschung und schöpferischer Tätigkeit unerlässliche Freiheit zu achten". Damit handelt es sich nach gängiger Überzeugung bei der Wissenschaftsfreiheit um ein Menschenrecht.[17] Dieses kann analog zu anderen Menschenrechten bzw. Menschenrechtsverletzungen mit unterschiedlichen Datentypen erfasst werden. Die oben skizzierten Datentypen können ebenso zur Erfassung der Wissenschaftsfreiheit genutzt werden, es gelten jedoch die entsprechenden Vor- und Nachteile analog (vgl. hierzu auch Spannagel 2020, Pelke/

16 Jedes Land wird anhand der Bevölkerungsgröße im jeweiligen Länderjahr gewichtet.

17 Eine ausführliche Diskussion der verschiedenen internationalen Übereinkünfte und ihrer jeweiligen Schutzbereiche können interessierte Leser:innen bei Beiter et al. (2016) nachlesen. Diese Darstellung ist zu Illustrationszwecken verkürzt.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Spannagel 2023). Ein Messinstrument zur Erfassung von Wissenschaftsfreiheit auf der Ebene von Staaten ist der *Academic Freedom Index* (AFI) im V-Dem-Datensatz (Coppegde et al. 2023a, Spannagel/Kinzelbach 2022). Dieser ist das Ergebnis einer internationalen Forschungskooperation zwischen Forschenden aus der internationalen Menschenrechtsforschung und vergleichenden Demokratieforscher:innen. Der Fokus des AFI liegt auf der Erfassung von Wissenschaftsfreiheit als latentes, nicht-direkt beobachtbares Phänomen, wobei die Ausprägung von Wissenschaftsfreiheit zwischen Ländern und Jahren variiert. Eine Erfassung der Wissenschaftsfreiheit zwischen verschiedenen Fachdisziplinen durch institutionelles Eigen-Monitoring (vgl. European University Association's *Autonomy Scorecard*) kann der AFI ebenso wenig leisten wie eine Dokumentation von Einzelfällen (vgl. *Scholar at Risks's (SAR) Freedom Monitoring Projekt*). Stattdessen erlaubt der AFI jedoch einen systematischen Vergleich zwischen Ländern und über Zeit und bietet damit den ersten vergleichenden Ansatz, das Menschenrecht auf Wissenschaftsfreiheit international vergleichend zu verorten.

Der AFI setzt sich dabei aus fünf Indikatoren zusammen, welche jeweils eine Dimension von Wissenschaftsfreiheit mithilfe von Expert:inneneinschätzungen quantifizieren. Die Auswahl an Dimensionen beruht dabei auf einen ausführlichen Konsultationsprozess mit hochschulpolitischen Entscheidungsträger:innen und Akademiker:innen sowie einer systematischen Literatursichtung (Spannagel/Kinzelbach 2022: 4). Ferner stimmen diese Dimensionen mit der Definition von Wissenschaftsfreiheit des Allgemeinen Kommentars Nr. 25 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überein (E/C.12/GC/25, 30. April 2020, Abs. 3 f.).

Der Indikator *Freiheit der Forschung und Lehre* fragt danach „inwieweit Wissenschaftler frei sind, ihre eigenen Forschungs- und Lehrpläne ohne Einmischung zu entwickeln und zu verfolgen". Der Indikator zur *institutionellen Autonomie* bewertet, inwieweit die Universitäten die institutionelle Autonomie in der Praxis ausüben. Der Indikator für die *Campusintegrität* fragt danach, wie frei der Campus von politisch motivierter Überwachung oder von Sicherheitseingriffen ist. Der Indikator *Freiheit des wissenschaftlichen Austauschs und der Wissenschaftskommunikation* erfasst, inwieweit Wissenschaftler frei sind, Forschungsideen und -ergebnisse auszutauschen und auch öffentlich zu kommunizieren. Der Indikator für die *Freiheit der akademischen und kulturellen Meinungsäußerung* schließlich untersucht die Meinungsfreiheit von Akademiker:innen in Bezug auf politische Themen. Wie bereits dargestellt, basiert die V-Dem-Erhebung auf Expert:inneneinschätzungen, welche mithilfe

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Bayesianischer Wahrscheinlichkeitsstatistik aggregiert werden (vgl. zur Methodik und Datenerhebung Pemstein et al. 2023, Coppedge et al. 2020). Konkret werden in Version 13 des V-Dem- Datensatzes insgesamt 2.197 Expert:innen zu den fünf genannten Items befragt (im Mittel ergibt dies 10,5 Expert:innen pro Länderjahr). Aus dem Aggregationsprozess entstehen sogenannte Punktschätzer sowie Unsicherheitsintervalle. Aus den fünf Indikatoren zum Konzept der Wissenschaftsfreiheit wird mithilfe der Bayesianischen Faktoranalyse der AFI berechnet. Die fünf Indikatoren sind damit sog. *reflective indicators* (siehe Coppedge et al. 2020: 91) des latenten Konstrukts der Wissenschaftsfreiheit: Keiner der Indikatoren wird als notwendige oder hinreichende Komponente der Wissenschaftsfreiheit konzeptualisiert und nur zusammengenommen bilden die fünf Indikatoren Wissenschaftsfreiheit adäquat ab (vgl. Pelke/Spannagel 2023: 19). Näheres zum Datenerhebungsprozess des AFI sowie zu den zentralen Fragen der Konzeptspezifikation und -operationalisierung finden interessierte Leser:innen in einer ausführlichen Einführung zum *Academic Freedom Index* (Spannagel/Kinzelbach 2022) sowie in einem Evaluationspaper zur Datenqualität (Pelke/Spannagel 2023).

Nachdem der AFI zusammenfassend vorgestellt und im Bereich der quantifizierenden Menschenrechtsforschung eingeordnet worden ist, sollen nun zentrale Befunde der Forschung vorgestellt werden. Abb. 4 zeigt die weltweite Entwicklung der Wissenschaftsfreiheit. In Abb. 4A ist die weltweite Entwicklung über die Zeit aus zwei Perspektiven abgebildet. Abb. 4B zeigt die Anzahl an Ländern, für welche der Datensatz Informationen zur Wissenschaftsfreiheit bereit hält. Abb. 4C illustriert für einzelne Länder die Entwicklung der Wissenschaftsfreiheit zwischen 1966, dem Jahr der Verabschiedung des UN-Sozialpakts, und 1992, dem Jahr nach dem Zusammenbruch der UdSSR, und ermöglicht einen Vergleich zwischen den Regionen. Abb. 4D zeigt analog die Entwicklung der Wissenschaftsfreiheit zwischen 1992 und 2022, dem letzten Jahr der Erhebung in Version 13 des Datensatzes.

Insgesamt illustriert Abb. 4, wie erfolgreich sich die Norm der Wissenschaftsfreiheit zwischen 1966 und 2022 durchgesetzt hat. Wissenschaftsfreiheit liegt im globalen Ländermittel heute bei 0,61 und damit nur 0,04 Punkte unter dem globalen Höchststand 2005, gleichzeitig aber 0,16 Punkte über dem globalen Mittelwert von 1966. Gleichzeitig zeigt Abb. 4A, dass die Wissenschaftsfreiheit in den letzten ca. zehn Jahren aus der bevölkerungsgewichteten Perspektive von 0,6 in 2005 auf 0,44 in 2022 deutlich abgenommen hat. Die Gründe sowie Hintergründe in einzelnen Ländern analysieren Kinzelbach et al. (2023, 2022) ausführlicher in den AFI Update Reports. Abb. 4C zeigt, wie sich die Wissenschaftsfreiheit zwischen 1966 und 1992

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

entwickelt hat. Alle Länder oberhalb der diagonalen Linien haben sich in diesem Zeitraum verbessert, diejenigen Länder unterhalb der diagonalen Linien haben sich verschlechtert. Länder, welche mit einem Ländernamen abgebildet sind, haben sich statistisch signifikant verändert, d.h. die Veränderung liegt außerhalb der Unsicherheitsintervalle. Insgesamt zeigt sich, dass sich nur fünf Länder in diesem Zeitraum signifikant verschlechtert haben, namentlich Somalia, Afghanistan, Laos, Libyen, und der Irak. Alle starteten 1966 bereits auf einem niedrigen Niveau und waren in diesem Zeitraum von innerstaatlichen Kriegen und Konflikten geprägt, also keine Umstände, unter denen eine große Verbesserung der Wissenschaftsfreiheit zu erwarten wäre. Demgegenüber verbesserte sich die Wissenschaftsfreiheit in 41 Ländern und Territorien statistisch signifikant. Dieser Verbesserungen betraf alle Weltregionen. Mit dem Zusammenbruch der UdSSR und der politischen Liberalisierung in den ehemaligen Staaten des Warschauer Pakts sind viele Länder Ost- und Zentraleuropas unter den Verbesserern, wie etwa Polen, Bulgarien, Tschechien und Russland. Aber auch in Ländern des Subsahara-Afrikas gab es teils erhebliche Verbesserungen, wie in Mali, dem Senegal und Ghana.

Abb. 4D zeigt ferner die Entwicklung zwischen 1992 und 2022. Hier ist zu sehen, dass die Erfolge, die zunächst erzielt worden sind, in einigen Ländern zunichtegemacht worden sind. So sind Brasilien, Russland, Venezuela, Ungarn, Indien und Belarus unter den Ländern, die seit 1992 substantiell und signifikant an Wissenschaftsfreiheit eingebüßt haben.[18]

Der AFI ermöglicht neben der (deskriptiven) Beschreibung der Entwicklung weltweit und in einzelnen Ländern auch die kausalanalytische Untersuchung von Determinanten von Wissenschaftsfreiheit sowie der Folgen von Veränderungen in der Wissenschaftsfreiheit für politische Prozesse und *public policies*. So untersuchen David Audretsch et al. (2023) den Zusammenhang von Patenten und Wissenschaftsfreiheit und finden Evidenz dafür, dass eine Verbesserung der Wissenschaftsfreiheit Patentanmeldungen um 41 % erhöhe. Ferner untersuchen Forschende mithilfe der AFI-Daten, inwiefern Entwicklungen in der Demokratiequalität und Wissenschaftsfreiheit sich bedingen. So modellieren Kratou/Laakso (2021) den Effekt des *Academic Freedom Index* auf elektorale Komponenten der Demokratie und finden einen positiven Zusammenhang. Pelke (2023) untersucht empirisch, inwiefern gut geschützte Wissenschaftsfreiheit vor dem Auftreten von sog. Autokratisierungsepisoden schützen kann,

18 Eine detaillierte Analyse des Rückgangs der Wissenschaftsfreiheit in der bevölkerungsgewichteten Perspektive (vgl. Abb. 4A) und einigen ausgewählte bevölkerungsreichen Ländern bieten Kinzelbach et al. (2023).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

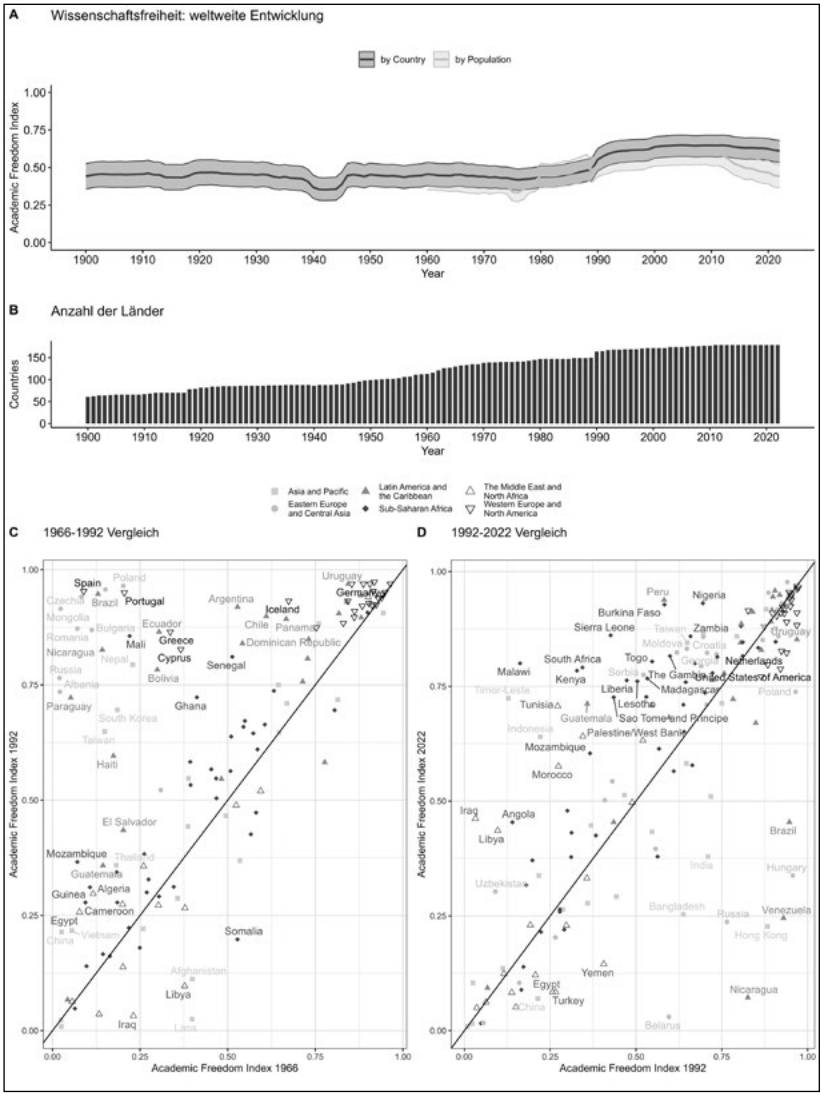


Abb. 4: Academic Freedom Index: weltweiter Vergleich sowie Verbesserungen und Verschlechterung zwischen 1966 und 1992 sowie 1992 und 2022 (eigene Darstellung)

und findet einen invertierten U-förmigen Zusammenhang: Ländern mit mittlerer Wissenschaftsfreiheit haben ein erhöhtes Risiko sich zu autokratisieren, während

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Länder mit sehr hoher Wissenschaftsfreiheit ein geringes Risiko aufweisen. Ferner sind mit dem AFI- und dem V-Dem-Datensatz eine Vielzahl an weiteren vergleichenden Untersuchungen möglich. Für die Menschenrechtsforschung besonders interessant sind dabei die Wirkungszusammenhänge und Diffusionseffekte zwischen verschiedenen Menschenrechten.

4. Schlussbetrachtung

Mit dem V-Dem-Datensatz können sowohl politische und bürgerliche Menschenrechte als auch einige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte operationalisiert und gemessen werden. Die Aggregation von Expert:inneneinschätzungen mithilfe eines *Bayesianischer Item-Response Theory*-Modells nimmt dabei systematische und zufällig verteilte Fehlerquellen in der Datengenese ernst und adressiert diese Fehlerquellen entsprechend in der Datenaggregation. So entstehen mit V-Dem transparente Menschenrechtsdaten bei gleichzeitiger Angabe der Unsicherheit der Schätzung. Mithilfe der V-Dem-Daten können einerseits die Entwicklung bestimmter Menschenrechte deskriptiv beschrieben werden als auch mit bisherigen Befunden (bspw. bei Fariss 2014, Cingranelli/Richards 2012) kontrastiert werden. Andererseits erlauben diese Expert:innendaten auch die systematische Überprüfung von theoretisch vermuteten Kausalzusammenhängen, welche bisher oft nur mit stark fehleranfälligen Datenquellen überprüft worden sind (bspw. Ereignisdaten). Systematische Replikationsstudien würden hier zum Forschungsstand beitragen. Dies liegt jedoch außerhalb der Reichweite dieses Beitrags und bleibt weiterer Forschung vorbehalten. Mit dem *Academic Freedom Index* hat sich ferner ein Messinstrument etabliert, welches die vergleichende Erfassung des *de facto*-Stands der Wissenschaftsfreiheit möglich macht. Wie dieser Beitrag exemplarisch gezeigt hat, kann weitere Forschung hier ansetzen und neben der Deskription der Entwicklung über Zeit (kausale) Zusammenhänge zwischen dem Menschenrecht auf Wissenschaftsfreiheit, ökonomischer Entwicklung und der Qualität der Hochschulbildung isolieren. Die systematische Triangulation[19] empirischer Befunde, welche auf verschiedenen Datentypen basieren, erscheint hier für künftige Forschung besonders gewinnbringend, da so die Auswirkung unterschiedlicher zufälliger und systematischer Biases in den Menschenrechtsdaten auf die Ergebnisse empirischer Forschung getestet werden kann.

19 Triangulation beschreibt das Verwenden unterschiedlicher Methoden und Daten, um mit den Stärken der einen Vorgehensweise die Schwächen der anderen Vorgehensweise auszugleichen und so zu einem möglichst robusten Ergebnis zu kommen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Funding
Der Autor hat von der Volkswagen Stiftung (grant number A138109, PIs: Katrin Kinzelbach und Staffan I. Lindberg) Förderung für das Erstellen dieses Beitrags erhalten.

Reproduktionsmaterialien
Die Dokumentation der empirischen Forschungsergebnisse (R-Skripte) und alle Daten, die zu den Ergebnisse dieser Studie beigetragen haben, sind im Harvard Dataverse frei zugänglich: https://doi.org/10.7910/DVN/67WXIP

Literatur

Audretsch, David/Fisch, Christian/Franzoni, Chiara/Momtaz, Paul/Vismara, Silvio (2023): Academic Freedom and Innovation: A Research Note. arXiv, https://doi.org/10.48550/arXiv.2303.06097

Beiter, Klaus D./Karran, Terence/Appiagyei-Atua, Kwadwo (2016) Yearning to Belong: Finding a Home for the Right to Academic Freedom in the U.N. Human Rights Covenants. In: *Intercultural Human Rights Law Review*, 11, 107-190.

Cingranelli, David/Filippov, Mikhail (2018a): Are Human Rights Practices Improving? In: *American Political Science Review*, 112 (4), 1083–1089, https://doi.org/10.1017/S0003055418000254

Cingranelli, David/Filippov, Mikhail (2018b): Problems of Model Specification and Improper Data Extrapolation. In: *British Journal of Political Science*, 48 (1), 273-274, https://doi.org/10.1017/S000712341500071X

Cingranelli, David/Richards, David (2012): The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 2008.3.13, http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf

Clark, Ann Marie/Sikkink, Kathryn (2013): Information Effects and Human Rights Data: Is the Good News About Increased Human Rights Information Bad News for Human Rights Measures? In: *Human Rights Quarterly*, 35(3), 539-568.

Clay, K. Chad/Bakker, Ryan/Brook, Anne-Marie/Hill, Daniel W./Murdie, Amanda (2020): Using practitioner surveys to measure human rights: The Human Rights Measurement Initiative's civil and political rights metrics. In: *Journal of Peace Research*, 57(6), 715-727. https://doi.org/10.1177/0022343320959688

Cope, Kevin/Crabtree, Charles/Fariss, Christopher (2020): Patterns of disagreement in indicators of state repression. In: *Political Science Research and Methods*, 8 (1), 178-187, https://doi.org/10.1017/psrm.2018.62

Coppedge, Michael et al. (2020): *Varieties of Democracy: Measuring Two Centuries of Political Change*. Cambridge, United Kingdom/New York, NY: Cambridge University Press.

Coppedge, Michael et al. (2023a): V-Dem Codebook v13. Varieties of Democracy (V-Dem) Project, https://doi.org/10.23696/VDEMDS23

Coppedge, Michael et al. (2023b): V-Dem Dataset v13. Varieties of Democracy (V-Dem) Project, https://doi.org/10.23696/VDEMDS23

Cordell, Rebecca/Clay, K. Chad/Fariss, Christopher J./Wood, Reed/Wright, Thorin (2022): Disaggregating Repression: Identifying Physical Integrity Rights Allegations in Human Rights Reports. In: *International Studies Quarterly*, 66 (2), https://doi.org/10.1093/isq/sqac016

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Corkery, Allison (2016): Investigating Economic, Social, and Cultural Rights Violations. In: Alston, Philip/Knucky, Sarah (eds.): *The Transformation of Human Rights Fact-Finding*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190239480.003.0018

Davies, Shawn/Pettersson, Therése/Öberg, Magnus (2023): Organized violence 1989-2022, and the return of conflict between states. In: *Journal of Peace Research*, 60 (4), 691-708, https://doi.org/10.1177/00223433231185169

Eck, Kristine/Hultman, Lisa (2007): One-Sided Violence Against Civilians in War: Insights from New Fatality Data. In: *Journal of Peace Research*, 44 (2), 233-246, https://doi.org/10.1177/0022343307075124

Fariss, Christopher J. (2014): Respect for human rights has improved over time: Modeling the changing standard of accountability. In: *American Political Science Review*, 108 (2), 297-318, https://doi.org/10.1017/S0003055414000070

Fariss, Christopher J. (2018): Are Things Really Getting Better? How To Validate Latent Variable Models of Human Rights. In: British Journal of Political Science, 48 (1), 275-282, https://doi.org/10.1017/S000712341600079X

Fariss, Christopher J. (2019): Yes, Human Rights Practices Are Improving Over Time. In: *American Political Science Review*, 113 (3), 868-881, https://doi.org/10.1017/S000305541900025X

Freedom House (2023): Freedom in the World 2023. New York, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigtalPDF.pdf

Gibney, Mark/Cornett, Linda/Wood, Reed (2012): Political Terror Scale, http://www.politicalterrorscale.org/

Jerven, Morten (2013): *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*. Ithaca: Cornell University Press.

Keck, Margaret/Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Kerner, Andrew/Jerven, Morten/Beatty, Alison (2017): Does it pay to be poor? Testing for systematically underreported GNI estimates. In: *The Review of International Organizations*, 12, 1–38, https://doi.org/10.1007/s11558-015-9239-3

Kinzelbach, Katrin/Lindberg, Staffan/Pelke, Lars/Spannagel, Janika (2022), Academic Freedom Index – 2022 Update, https://doi.org/10.25593/opus4-fau-18612

Kinzelbach, Katrin/Lindberg, Staffan/Pelke, Lars/Spannagel, Janika (2023): Academic Freedom Index – 2023 Update, https://doi.org/10.25593/opus4-fau-21630

Kinzelbach, Katrin/Spannagel, Janika (2021): Die Vermessung von Wissenschaftsfreiheit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 71 (46/2021), 34-41.

Kratou, Hajer/Laakso, Liisa (2022): The Impact of Academic Freedom on Democracy in Africa. In: *The Journal of Development Studies*, 58 (4), 809-826, https://doi.org/10.1080/00220388.2021.1988080

Krennerich, Michael (2019): Von Indizes, Weltkarten und Länderrankings zu Menschenrechten. In: *Zeitschrift* für *Menschenrechte*, 13 (1), 179-192.

Landman, Todd (2004): Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy. In: *Human Rights Quarterly*, 26 (4), 906–931, https://www.jstor.org/stable/20069767

Landman, Todd/Carvalho, Edzia (2009): *Measuring Human Rights*. Abingdon: Routledge.

Marquardt, Kyle/Pemstein, Daniel (2018): IRT Models for Expert-Coded Panel Data. In: *Political Analysis*, 26 (4), 431-456, https://doi.org/10.1017/pan.2018.28

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Marshall, Monty/Gurr, Ted/Harff, Barbara (2009): PITF – STATE FAILURE PROBLEM SET: Internal Wars and Failures of Governance, 1955-2009.

Martínez, Luis (2022): How Much Should We Trust the Dictator's GDP Growth Estimates? In: *Journal of Political Economy*, 130 (10), 2731-2769, https://doi.org/10.1086/720458

McMann, Kelly/Pemstein, Daniel/Seim, Brigitte/Teorell, Jan/Lindberg, Staffan (2022): Assessing Data Quality: An Approach and An Application. In: *Political Analysis*, 30 (3), 426-449, https://doi.org/10.1017/pan.2021.27

Murdie, Amanda/Watson, K. (2021): Quantitative Human Rights. In: Oxford Research Encyclopedia of International Studies, https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.603

Nouvet, Antoine/Megret, Frederic (2023): *Quantitative Methods for Human Rights: From Statistics to 'Big Data'*. Rochester, NY, https://doi.org/10.2139/ssrn.2801064

Pelke, Lars (2023): Academic freedom and the onset of autocratization. In: *Democratization*, 1-25. https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2207213

Pelke, Lars/Spannagel, Janika (2023): *Quality Assessment of the Academic Freedom Index: Strengths, Weaknesses, and How Best to Use It*. Rochester, NY, https://doi.org/10.2139/ssrn.4495392

Pemstein, Daniel et al. (2023): The V-Dem measurement model: latent variable analysis for cross-national and cross-temporal expert-coded data. In: *V-Dem Working Paper*, 21 (8), http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3595962

Randolph, Susan/Badenhorst, Shaan/Shay, Christopher/Stewart, John/Watson, Annie (2023): International SERF Index Data, Economic and Social Right Empowerment Initiative 2023 Update. https://serfindex.uconn.edu/2023-update-international-serf-index-data/

Ratigan, Kerry/Rabin, Leah (2020): Re-evaluating political trust: The impact of survey nonresponse in rural China. In: *The China Quarterly*, 243, 823-838.

Robinson, Darrel/Tannenberg, Marcus (2019): Self-censorship of regime support in authoritarian states: Evidence from list experiments in China. In: *Research & Politics*, 6 (3), 2053168019856449, https://doi.org/10.1177/2053168019856449

Shen, Xiaoxiao/Truex, Rory (2021): In search of self-censorship. In: *British Journal of Political Science*, 51 (4), 1672-1684, https://doi.org/10.1017/S0007123419000735

Spannagel, Janika (2019): Ereignisdaten: Irrlichter in der Erfassung menschenrechtlicher Trends. In: *Zeitschrift* für *Menschenrechte*, 13 (1), 7-27, https://elibrary.utb.de/doi/10.46499/1407.1299

Spannagel, Janika (2020): The perks and hazards of data sources on academic freedom: An inventory. In: Kinzelbach, Katrin (ed.): *Researching Academic Freedom: Guidelines and Sample Case Studies*. Erlangen: FAU University Press, 175-221. https://doi.org/10.25593/978-3-96147-370-0

Spannagel, Janika/Kinzelbach, Katrin (2022): The Academic Freedom Index and Its indicators: Introduction to new global time-series V-Dem data. In: *Quality & Quantity*, https://doi.org/10.1007/s11135-022-01544-0

Tannenberg, Marcus (2022): The autocratic bias: self-censorship of regime support. In: *Democratization*, 29 (4), 591-610. https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1981867

Yan, Ting (2021): Consequences of Asking Sensitive Questions in Surveys. In: *Annual Review of Statistics and Its Application*, 8 (1), 109-127, https://doi.org/10.1146/annurev-statistics-040720-033353

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2945

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

AUS ALLER WELT

Klaus D. Beiter

Academic/Scientific Freedom? Or "New" Freedom (Neoliberalism)?

REBUILDING MORAL UNIVERSITIES IN THE LIGHT OF THE RIGHTS TO EDUCATION AND SCIENCE OF INTERNATIONAL LAW[1]

Abstract

Universities have left the path of virtue. Scientific or academic freedom, rooted in human rights to education and science, has come under pressure in many countries, including many democracies. This is significantly a consequence of the pursuit of neoliberal higher education and research policies. This article juxtaposes these two approaches, seeking to explain the differences between the neoliberal approach and the human rights approach to universities. It is argued that rebuilding "moral" – which essentially means free – universities needs to proceed on the basis of the rights to education and science of international law, moreover, in a way that fully appreciates and reflects the significance of these rights for universities.

Universitäten sind vom Pfad der Tugend abgekommen. Die Wissenschaftsfreiheit oder akademische Freiheit, die in den Menschenrechten auf Bildung und Wissenschaft begründet ist, ist in vielen Ländern, auch vielen Demokratien, unter Druck geraten. Dies ist in erheblichem Maße Folge der Umsetzung neoliberaler Hochschul- und Forschungspolitik. Dieser Aufsatz stellt diese beiden Ansätze einander gegenüber und versucht, die Unterschiede zwischen neoliberalem und Menschenrechtsansatz im universitären Bereich herauszuarbeiten und zu erläutern. Kernthese dabei ist es, dass eine Wiederbegründung „ethisch agierender", freier Universitäten auf der Grundlage der völkerrechtlichen Menschenrechte auf Bildung und Wissenschaft erfolgen muss, und zwar auf eine Art und Weise, welche die volle Tragweite dieser Rechte für Universitäten erkennt und widerspiegelt.

1. Introduction

Universities have undergone a paradigmatic change in the last thirty or forty years. In the age of neoliberalism, higher education and research have been commercialised,

1 This article is based on Beiter 2023.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

universities corporatised – globally, also in South Africa. Neoliberalism is antithetical to human rights. Yet, its prevalence in universities is never queried in the light of accepted human rights protected by international law (or equivalent Constitutional rights). Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) of 1966 on the right to education, including higher education, seeks to safeguard opportunities for a full development of students' personality and protects a right to (progressively) free higher education. These criteria posit, or are narrowly related to, academic freedom as a normative demand of higher education. A commercialised higher education system, that is primarily the arm of national economic policy, is one that a priori limits academic freedom. Such a system cannot foster democratic citizenship. Article 15(1)(b) of the Covenant grants every citizen the right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications. "Publish or perish" ideology, patents and copyright, profit-seeking scholarly publishing, the abolition of self-governance and collegiality in universities, artificial underfunding of, and hypercompetition in, science, and auditing rituals – by limiting scientific freedom – are slowing down scientific progress, thereby undermining citizens' right to science. The "global knowledge economy," for which it is nowadays claimed higher education must prepare students, and research that produces "impact," are neoliberal constructs that place restrictions on freedom of teaching, learning, and research. Neoliberal policies in universities are driven globally – significantly through the university ranking game – by the governments of many states of the global North and organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), violating rights to higher education and science both in the global North and the global South. This article seeks, on the one hand, to speak truth to power – to exclaim that the emperor is naked (even this basic realisation seems largely absent) – and, on the other, to outline the demands of the human rights approach. Especially in South Africa, where the decolonisation of universities is high on the agenda – neoliberal ideology epitomising colonial thinking – the human rights approach to universities needs to be installed. While the discussion generally relates to developments in the free world, the analysis often refers to the South African example (or better "non-example").

2. The Human Rights Approach to Universities: Academic/Scientific Freedom and Rights to Education and Science

Article 13 of the ICESCR protects the right to education. Paragraph 1 sets out the aims of education. The most important aim (CESCR 1999: para. 4) is that education

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

– also higher education – must be directed at "the full development of the human personality." It should be quite clear that a higher education system that – through its emphasis of "graduate employability" as the overarching higher educational goal (OECD 1979, 1998, 2008) and a concomitant demotion of the humanities (Bérubé/Ruth 2015, Donoghue 2008, Nussbaum 2015) – is essentially directed at contributing to economic growth cannot achieve the full development of the student's personality (Beiter et al. 2016a: 680-681, Tomaševski 2000: paras. 67-68). As Theodor Adorno reminds us: "There is no right life in the wrong one" (Adorno 1951: 59). Systems shape people! Once higher education, in its self-conception, becomes a function of the market, it can, by definition, not also produce critical, socially responsible, and democratically committed citizens.

Article 13(2)(c) requires higher education to be made equally accessible to all. Access is to be guaranteed on the basis of "capacity." The earlier Universal Declaration of Human Rights of 1948 had, in an equivalent provision, still referred to "merit" as the decisive access criterion (UDHR 1948: Art. 26(1)). Merit is, however, backward-looking. It favours existing elites (Sandel 2020). Having read Michael Sandel's *The Tyranny of Merit*, one will appreciate the importance of the forward-looking criterion of "capacity," which seeks to give a chance to those who, due to socio-economic disadvantage, have been unable, but, in principle, are able, to excel, to be admitted (Beiter 2006: 97). At the same time, it needs to be emphasised that a proper reading of Article 13(2)(c) indicates that *only* those with capacity should be accepted into universities. Article 13(2)(c) should function as a shield against what Julian Nida-Rümelin (2014) calls "academisation absurdity." Interestingly, OECD states with lower levels of university graduates, and more participants in technical and vocational education and training (TVET), have lower youth unemployment rates (ibid.: 219). Nida-Rümelin explains that the massification and overburdening of universities stifles their research function (ibid.: 217-218) – as it were, it renders academic freedom in the form of freedom of research dysfunctional. Finally, Article 13(2)(c) requires the progressive introduction of free higher education. Clearly, increasing, or not taking any measures to reduce, fees constitutes a prima facie violation of Article 13(2)(c) (Beiter 2006: 387-388, 458, 523, 650-651). Not having in place a fair system of bursaries, for as long as fees remain a reality, likewise constitutes a prima facie violation (ibid.: 532-533). Fees are an obstacle to access. Moreover, according to Socrates, asking money in exchange for wisdom corrupts the relationship between teacher and student (Socrates 1994: Bk. 1, Ch. 6, para. 13). In higher education, fees are the pivot around which students have been recreated as consumers of higher education as a mere commodity.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

The U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), the independent expert body supervising implementation of the ICESCR, has, in its General Comment No. 13 on the right to education, held that Article 13, though not expressly mentioning this, protects academic freedom (CESCR 1999: para. 38). Full enjoyment of the right to higher education, as it were, depends on academic freedom (ibid.). Where students become customers of higher education, teachers technocratic dispensers of only economically useful knowledge, and market ideology defines the curriculum, higher education is depleted of "much of its purpose and substance" (Tomaševski 2000: para. 67), the full scope of students' freedom of learning and teachers' freedom of teaching is restricted, and the right to higher education is accordingly not guaranteed. A market-based approach to higher education is, therefore, to be contrasted with, and conflicts with, a human rights-based approach to higher education (Kotzmann 2018).

Article 15(1)(b) of the ICESCR protects the right of everyone "to enjoy the benefits of scientific progress and its applications," also called the REBSPA or the right to science. This provision creates an obligation for states parties to ensure the existence of a functional system of science that can produce benefits for citizens. Science here always includes the social sciences and the humanities (Eide 2001: 295, UNESCO Recomm. 2017: para. 1(a)). Care must be taken not to interpret benefits in too instrumental a fashion. Benefits of science are not only technologies (e.g., medicines or vaccines), but also enhanced enlightenment, the ability *à la* Amartya Sen to make free choices in life (Sen 1999), and the capacity for democracy (CESCR 2020: paras. 6-8). Article 15(1)(b) – and this is very important – must be understood in the light of Article 15(3). This protects "the freedom indispensable for scientific research." Hence, academic or scientific freedom is (also) a component of the right to science. *Academic* freedom, it may be noted in this regard, is an enhanced form of the broader *scientific* freedom and applies in universities only (Barendt 2010: 38, 54-55, Beiter 2019: 241-246). As seen above, academic freedom has a strong locus in the right to education (Beiter et al. 2016c). The construct of the right to science, in which academic or scientific freedom is embedded, is attractive, because it makes it very clear that this freedom is not an anachronism from a bygone era of privilege and unaccountability. It is more of a duty than a right. German Constitutional theory speaks of academic or scientific freedom as a right in favour of third parties *("drittnütziges Grundrecht")* (Schiedermair 1984: 219 ff.). A crucial purpose of academic or scientific freedom is that it makes the discovery of the truth (Barendt 2010: 53-63, Dworkin 1996: 185-189), that is, scientific progress, possible, from which third parties,

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

citizens, can then benefit. As it were, academic or scientific freedom enables the right to science.

Article 15(1)(b) had for a long time been forgotten about. While the Covenant was already drafted in the 1950s and 60s, it was only quite recently that scholars, UNESCO, and the CESCR started focusing on this provision. The CESCR released its General Comment No. 25 on the right to science in 2020 (CESCR 2020). In an article published in 2019 in the *Israel Law Review*, this author had sought to influence the drafting of the General Comment. The author had been in contact with the member of the Committee preparing the draft Comment. He had sought to emphasise that, certainly in the university sphere, academic freedom, not science regulation, is the best guarantor of scientific progress. Hence, if one desires long-term scientific advance, one should regulate less rather than more. In science, due to the fact that science follows its "own laws" *("Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft")* (*University Judgment* 1973: para. 128), overregulation tends to prevent the very progress that one may hope to achieve through regulation (Beiter 2019). A final reading of the General Comment reveals, however, that scientists' freedom claims are referred to only rather briefly (see specifically CESCR 2020: paras. 13, 43, 46, 50), and do not permeate the substance of the document. Section 4 will say more on this.

In the article, the author had also developed a potential leitmotif for the science sector – that of "adequacy for science." This is constructed on the basis of the German law concept of *"Wissenschaftsadäquanz,"* which notably seeks to guarantee that decisions in the sphere of science which are collective in nature, and related institutional governance arrangements, promote the best interest of science – and hence uphold academic or scientific freedom (*Hamburg Higher Education Law* Case 2010: para. 91). Further developed,

> *[t]he term signifies that [all] structures, arrangements and decisions in the field of science must be such as will be "in the best interest of science and scholarship" – rather than, for example, that of political, economic or social usefulness or expedience. The term connotes respect for the intrinsic requirements of science. It connotes the according of a central role to scientists themselves in organising science, appreciating that they, by reason of their training and experience, understand the needs of science "best" (Beiter 2019: 238).*

To state it slightly differently, the question must rather be, what does science require to function properly? It should rather not be, which concrete questions do we wish science to solve? – because, if this is the decisive question, we are moving away from free and disinterested science towards "impact" agenda science. The impact approach (in terms of which science must be "useful") stands in the way of groundbreaking

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

discovery needed to advance humanity (Flexner 1939). Groundbreaking discovery happens if conditions for science are adequate, and planning remains at a minimum (Merton/Barber 2004: 191-192). As Albert Einstein supposedly said (there is no proof of this), if we knew what it is we (as researchers) are doing, we would not call it research, would we? As for the United Kingdom, the extent to which "impact" has come to dominate the allocation of public research funding has been noted with dismay (Moriarty 2011: 72) (see, e.g., the U.K.'s Research Excellence Framework (REF)). However, "impact" also plays an ever-greater role in, for example, competitive funding disbursed by the South African National Research Foundation (NRF).

3. The Fate of Academic Freedom in the Neoliberal University of Excellence

In 2016, Beiter, Karran and Appiagyei-Atua developed a score card, using 37 human rights indicators, many based on UNESCO's Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel of 1997, to measure the strength of protection of academic freedom in the laws of European states (Beiter et al. 2016a, 2016b, Karran et al. 2017). The Recommendation contains the foundational definition of "academic freedom" in international (soft) law. While this definition includes freedom of teaching and freedom in carrying out research, it also covers other rights of academics that are particularly prone to being violated in universities today: "freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work," "freedom from institutional censorship," and "freedom to participate in professional or representative academic bodies" (UNESCO Recomm. 1997: para. 27). Beiter et al., in their 2016 analysis, looked at the protection of such (individual) academic freedom, but also at the protection of important functional safeguard mechanisms of academic freedom, namely university autonomy, self-governance, and tenure/job security. The authors ranked states according to their performance. They found the overall level of protection of academic freedom in Europe to be quite low, the average score being 53 %. Countries fared particularly poorly in the categories self-governance and tenure/job security. As the authors point out elsewhere, these aspects of academic freedom typically fall prey to commercialisation in universities (Beiter et al. 2023: 268-271, 292-294, 297-298).

What one may note is that the U.K. was the second worst performer in our analysis. This is of some significance here, for the following reason. The U.K. has an unwritten constitution. This does not protect academic freedom as a fundamental right (Barendt 2010: 74-75). Academic freedom has always been a matter of practical

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

convention, rather than the law, in the U.K. (ibid.: 73-74). The absence of constitutional protection for academic freedom has meant that the U.K. could, over the last 30 or 40 years, implement some of the most far-reaching neoliberal reforms in Europe, and beyond, in its university sector, without this raising any constitutional concerns (Beiter et al. 2023: 301 ff., Karran et al. 2022: 570). Ironically, however, many other European countries subsequently started copying the British model naively, without ever questioning its compatibility with their own constitutions, which in most cases do protect academic or scientific freedom (Beiter et al. 2023: 301 ff.).

The same phenomenon may be observed, as it were, in an even stronger measure, for South Africa. For historical reasons, South Africa's universities are based on the British example. Under Apartheid, which ended in 1994, this had meant surprisingly high levels of academic freedom in practice (Wolhuter et al. 2011: 108), notably in the "English" universities (King 1979: 489). However, like the U.K., South Africa then introduced neoliberal reforms in higher education and research, inter alia by adopting the Higher Education Act of 1997, which effectively abolishes self-governance in universities. The Act creates governing councils, the majority of whose members in practice are not employed as *active* academics by, or students of, universities, and it does not reserve clear powers to senates (Higher Education Act 1997: ch. 4). Councils have become involved in universities' daily affairs, have usurped powers in relation to academic issues, and apply a corporate mind-set to university governance (Hornsby 2015). Vice-chancellors/rectors and faculty deans are (often external) appointees (i.e., they are unelected), recruited for their management rather than academic expertise. Like many European countries, South Africa simply copied, and still copies, (at any rate, the spirit of) the English reforms, even though the Constitution contains a right to "further education" (Section 29(1)(b)) (which includes university education), and a right to "academic freedom and freedom of scientific research" (Section 16(1)(d)). The Constitutional Court has only once addressed the right to further education (*Moko* Case 2020), and never the right to academic or scientific freedom. This reveals the absence of any appreciation in South Africa of the fact that higher education and research are matters of human rights. Regarding both, government and universities are lacking a moral, a human rights compass. Despite the Constitution renouncing parliamentary sovereignty in 1994, the age of Constitutional supremacy has not yet arrived in the university sector. This is also true insofar as questions of access and fees in higher education, and respect for language rights in universities, are concerned (see Sections 5 and 6). In terms of our scorecard on academic freedom, South Africa would likely rank in the upper 30s or lower 40s of performance.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Interestingly, academic job satisfaction in South Africa, when compared with that in another 17 countries, is the second lowest (51,6 %), only the U.K. faring worse (48,6 %) (Shin/Cummings 2014: 387). If academic job satisfaction is, as seems plausible, indicative of the strength of protection of academic freedom, these figures would corroborate our theory that, the higher the degree of subscribing to the U.K. model of the market-oriented and managerial university, the lower the strength of protection of academic freedom (Beiter et al. 2023: 301 ff.). The corporate university of neoliberalism does not contribute to job satisfaction. It is authoritarian and undermines rigorous criticality. With South Africa in mind, Jacklin and Vale pose a number of questions, which may, however, be asked for all countries that "religiously" believe in markets:

> *[W]hy did the … academy shift from critique to subservience? Why have common sense explanations of the social world … replaced searching questions? Why are conversations on social issues … controlled by technology, management, and … the idea of markets? Why has serious thought in … [democracies] become an indecent activity? (Jacklin/Vale 2009).*

The Wellcome Study of 2020, in which 4.300 researchers from 87 countries participated, showed that 75 % of academic staff believe that creativity in science is stifled by the current impact agenda (Wellcome Study 2020: 9). One may pose the rhetorical question, what is the effect of such a research environment on the progress of science to which citizens are said to have a right? In another survey of academic staff in Europe, more than 20 % of academics admit to having committed self-censorship because of their academic views (Karran/Beiter 2020: 135-136). In European democracies, such self-censorship will also flow from pressures to satisfy impact requirements or meet externally imposed learning outcomes.

Many books have since addressed the paradigm shift from the "university of culture" to the "university of excellence." Bill Readings, at the end of the 1990s, used this terminology to highlight that the university of excellence really is a corporation (Readings 1996: 21 ff., 62 ff.). One may wonder why universities, in their advertising slogans, proclaim to be striving for "excellence." In the abstract – that is, in the absence of any articulated consensus on what "excellence" in the university context means – "excellence" is, as Cambridge professor Stefan Collini points out, an empty phrase. Its mere purpose in the university context today is to indicate that a university is buying into the neoliberal narrative of audits, rankings, and competition (Collini 2017: ch. 2.1.). Co-operation, however, rather than competition, alongside individual autonomy, is one of the most important sources of efficiency in intellectual creativity (Collini 2012: ch. 7.1.).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Now, one may ask oneself what it means to refer to neoliberal reforms in, or to speak of the commercialisation of, higher education and research. Beiter et al. analyse how exactly commercialisation affects academic freedom (see Beiter et al. 2023: Sect. 4, and the many sources there), and thus also the rights to higher education and science. There are perhaps three components to commercialisation. *Firstly*, higher education and research become private goods. Instead of all student and staff endeavour focusing on a holistic search for the truth benefiting the common good, paid for by the state, transactionalism takes over. The state artificially reduces funding; the shortfall must, on a competitive basis, come from various other sources now, students paying fees for, i.e., buying, an education package, governments, non-governmental organisations, and private companies ordering contract research to be paid for from universities to advance a self-interested cause, companies taking out intellectual property licences on university inventions, capito-philanthropists donating money, but wanting "something" in return for their funding at some future point. *Secondly*, there is the reliance on a business analogy in the management of staff and institutions. Line management replaces the principle of collegiality (that of joint decision-making on academic and related matters) postulated by UNESCO (UNESCO Recomm. 1997: para. 32). Performance management (output control) is implemented, and performance audited (rather than evaluated), "good" performance a precondition for bonuses, promotion, continued public funding, and so on. Risk management seeks to avoid the risk of no return on investment (therefore directing funds away from fundamental research or degrees offered in the humanities). *Thirdly* and finally, higher education and research are instrumentalised towards the overarching goal of national economic growth. This supersedes goals of nurturing civil responsibility in students and pursuing research that tries to find answers to the fundamental questions of humanity.

Human Rights vs. Neoliberalism: Two Diametrically Opposed Paradigms	
Human Rights	Neoliberalism
Homo humanum (*homo politicus*, *homo donator*)	*Homo oeconomicus*
Individual possessed of human dignity	Individual as economic actor to be "responsibilicised"
Higher education as a *public* good	Higher education as a *private* good
Research as a *public* good	Research as a *private* good
Scientific advance	"Useful" research, profit motive, economic growth
Democratic citizenship (students)	Self-investment, profit motive, economic growth
Adequate funding of universities	Artificial underfunding

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Human Rights vs. Neoliberalism: Two Diametrically Opposed Paradigms	
Non-performance-based, untied block funding by the state	Competitive funding from various public and private actors
Individual autonomy/inherent reward structure of science (curiosity, reputation)	Incentives (fees, researcher ratings, article subsidy, performance bonuses, competitive research grants, etc.)
Co-operation	Competition
The university as a critical institution	The university as an entrepreneurial entity

Table 1

The above table juxtaposes crucial elements of the two diametrically opposed paradigms one is concerned with here: human rights and neoliberalism. The *homo humanum*, the person with dignity, the *homo politicus*, the person seeking to address and resolve societal issues by democratically engaging in political debate, or the *homo donator*, the person with a propensity to give or share (knowledge), is the guiding human image of the human rights approach. The guiding human image of neoliberalism is *homo oeconomicus*, the individual to be "responsibilicised" through economic incentives and disincentives, to make (the "right") choice about life (Peters 2016: 301), to optimally invest in themselves (Brown 2015: 80). Neoliberalism must not be confused with liberalism. Michel Foucault reminds us that *homo oeconomicus* is remarkably unfree because they are controlled through incentives/disincentives, which take away personal autonomy (Foucault 2008: 270). Hence, fees responsibilicise students to opt for degrees that they, through hard work, consider "manageable" to complete, and which will secure them a sufficiently high earning capacity, to render their investment worthwhile. Fees responsibilicise underfunded universities to offer degrees that, by satisfying market needs, can attract fee-paying students. Fees are thus an "auto-selection" mechanism (Gary-Bobo/Trannoy 2005: 201). Being an educated citizen, of itself, is an irrelevant consideration in this formula (Brown 2015: 120). Similarly, researchers are to be responsibilicised through researcher ratings, article subsidy, performance bonuses, competitive research grants, and so on, so as to conduct science in accordance with governments' plans for innovation and technology. These incentives interfere with what Einstein called the scientist's intuition or *"Einfuehlung"* for what should be researched to achieve scientific advance (Einstein 1932: 10). They interfere with the inherent reward structure of science, according to which recognition for priority is the primary reward in science, ensuring that "idle curiosity" can serendipitously lead to remarkable scientific insights (Merton 1973a: 276, 1973b). Dasgupta and David (1994) point out that maximum freedom is required for university researchers, seeing that academics are only paid modest salaries. Otherwise, they could just as well work

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

in the private R&D (research and development) sector, where they have reduced academic freedom, but get paid higher salaries. In the European Union (E.U.), for example, only 31,9 % of researchers work in universities; 56,3 % work in business enterprises; and 11 % in the government sector (Eurostat, R&D Personnel 2022). If one wishes to maintain a sphere of fundamental/basic research that can serve as a source for downstream R&D, and so as to sustain the economic structure of science, the most crucial aspect universities can offer to researchers is academic freedom (Dasgupta/David 1994). In deeply Christian South Africa, the neoliberal university has been appealing to governmental and university managers of science because neoliberalism really is a form of authoritarian Protestantism or Calvinism (Bourdieu 2005: 11), just with money rather than God at its epicentre. It seeks to discipline having recourse to similar threats of heaven and hell as these religious faiths.

4. Academic/Scientific Freedom and the Sphere of Research

When is a research system, in its arrangements for university research, "adequate" (see the concept of "science adequacy" proposed earlier) so that it can benefit citizens and fulfil their right to science? In particular, what does the research process constitutionally require, to function properly? Except for plainly stating that academic or scientific freedom should be respected, official documents, such as UNESCO's Recommendation on Science and Scientific Researchers of 2017 or General Comment No. 25, do not address this question. However, research does not summarily yield results or benefits, whatever the research environment.

The following are components of a science adequate research environment. Arjun Appadurai says that there cannot really be a systematic means for discovering the unknown. Hence, "what you do not know might be so profoundly unsystematic that systematically getting to it is logically impossible" (Appadurai 2006: 169). There is thus a need for reduced planning in science (Merton/Barber 2004: 191-192). There is a need for reduced bureaucracy in science. Max Perutz, who received the Nobel Prize in Chemistry in 1962, underlined that creativity in science could not be organised – "hierarchical organisation, inflexible, bureaucratic rules, and mountains of futile paperwork" would kill it (Perutz 2003: ix).

Another important component is the principle of the "open communication" of data and findings. This has its basis in academic or scientific freedom (UNESCO Recomm. 1997: pmbl. rec. 8, UNESCO Recomm. 2017: pmbl. rec. 4(c)). It serves

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

the purposes of research validation, reputation-building by researchers (facilitating the inherent reward structure of science), constructing yet new knowledge, and ensuring access to research findings for scientists, students, and society at large (Merton 1973a: 273-275, 277-278, 1973b, Ziman 2003: 33-36, 40-44, UNESCO Recomm. 1997: pmbl. rec. 8, UNESCO Recomm. 2017: pmbl. rec. 4(c)). In the digital age, this principle calls for open access (OA) to data and findings, i.e., content that is available online, and accessible and reusable for everyone free of charge and without undue restrictions, immediately or as quickly as possible (UNESCO Recomm. 2021: paras. 6, 7, 8). To satisfy the requirements of the right to science, OA must benefit scientists *and* ordinary members of the public. This makes sense also insofar as the public pays for university research. UNESCO's recent Recommendation on Open Science of 2021 does not go sufficiently far as to demand "genuine" OA (Beiter 2022). As for scholarly publications, largely deferring to existing intellectual property rights protection, the Recommendation provides for (gold) OA *publishing* – which remains expensive for researchers and institutions, as the retention by authors of their copyright is to be paid for and costs them, or their institutions, on average, a thousand US dollars (Solomon/Björk 2012: 1485); and it provides for (green) OA *archiving* of a pre- or post-print of a publicly funded publication in an OA subject or institutional repository. Green OA, therefore, does not entail access to the actual version of record of a published text. Use or reuse here is also subject to existing copyright limitations and exceptions, which, in most legal system of the world, do not adequately cater for research purposes, such as text and data mining (Flynn et al. 2022). Quite apart from that, only 28 percent of all scholarly publications are currently open access (Piwowar et al. 2018: 16). Simultaneously, subscription rates for toll access publications are ever increasing (OA, Elec. Frontier Found.).

Open communication is an aspect of what Robert Merton described as the common ownership of science. He says, "[p]roperty rights in science are whittled down to a bare minimum by the rationale of the scientific ethic. The scientist's claim to 'his' intellectual 'property' is limited to that of recognition and esteem…" (Merton 1973a: 273). These "moral rights" accruing to the creator are important, however, to the functionality of science (Merton 1973b). In the neoliberal era, one can witness how universities are "grabbing" (and commercialising) scientists' IP rights. As for copyright, the ownership of a scholarly work always belongs to the author, never the institution (Caso 2020: 28). This is a requirement of academic or scientific freedom. Academic/scientific freedom is violated where the institution can control circulation or censor texts (AAUP 1999). Regarding patents, some form of public domain

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

strategy should ensure immediate and wide access to inventions financed by the public (Kenney/Patton 2009).

A further component of a science adequate research environment is a "slow science" culture (Slow Science Academy 2010). Governmental and institutional research evaluation today rewards high numbers of (short) publications in so-called high-impact journals. This constitutes the basis of the destructive fast-pace "publish or perish" (PoP) approach to science (Moosa 2018). While PoP increases productivity, it leads to a decrease in creativity (Lee/Walsh 2022: 1064-1065, 1075-1076, observing this for research management more generally). Global scientific output grows by 8-9 percent every year (Bornmann/Mutz 2015: 2218). Pacchioni speaks of "an overproduction of truth" (Pacchioni 2018). Papers are "forgotten" ever faster, just a few years after publication, as output grows (Della Briotta Parolo et al. 2015: 742). More than 80 percent of published papers, in some fields, do not receive a single citation (Meho 2007: 32, Williams 2014). In certain fields of science, up to 90 percent of papers detail research that is irreproducible (Moosa 2018: 71-73). Evidence shows that innovative activity has been slowing, most likely because of PoP (Park et al. 2023: 138, 143-144). It has been demonstrated how excessive publication has obstructed scientific progress in the context of Covid19 research (Heller 2020). PoP, and research management more generally, exhausts scientists mentally, academics being transformed into a research proletariat, "constitutionally incapable of critical imagination" (Boden/Epstein 2006: 234). PoP seems to benefit only the scholarly publishing industry. In a context where 62 percent of academic journals (thus figures from 2006) are commercially owned or published (Morrison 2009: 37), and just five global publishers publish more than half of all papers (Larivière et al. 2015: 3-4) – publishers, with a move to less costly desk-top publishing (Van Noorden 2013: 428), making profits of up to 40 percent (Morrison 2009: ch. 3) – it is apparent that PoP sustains a system by which scarce public resources for research are siphoned off to a scholarly publishing industry that adds ever less value to the research process (Reichman/Okediji 2012: 1426, 1461). The proper approach in science would be to drastically cut back publications (Altbach/De Wit 2018).

In South Africa, the government pays a subsidy to the university for which an academic works, for each article published by that academic in any journal listed as "accredited" (Research Outputs Policy 2015). "Accredited" means that the journal is considered "proper," as it has been indexed by one or more selected private science companies, such as Clarivate (IBSS, Web of Science) or Elsevier (Scopus), in terms of their respective quality criteria. This subsidy constitutes a large sum of the money out of which researchers must pay the research activities they undertake (projects, confer-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

ences, collaborations, etc.). Never tested before the courts, the policy must be considered unconstitutional under Section 16(1)(d) of the Constitution, protecting academic and scientific freedom. Firstly, academics "should be free to publish the results of research and scholarship in books, journals and databases *of their own choice*" (UNESCO Recomm. 1997: para. 12, emphasis added). Secondly, to concentrate evaluation powers, as here, in the hands of private actors constitutes a "blatant contradiction [of] the spirit of public science" (Caso 2020: 29). Thirdly, the stated lists exclude highly acclaimed journals that never applied for "indexing," but include dubious, even predatory ones, the policy thus constituting a push towards mediocrity (Beiter 2019: 267-268). The policy may thus also mean that those with excellent publications lack sufficient research funds. Fourthly, the policy, as the government itself recently admitted, leads to researchers gaming the system, for example, by salami slicing research findings for publication (DHET Communique 2023). Fifthly, the policy is spurring PoP, with all its negative consequences for science, as described above.

Yet another key feature of a science adequate research system is that it must provide for self-regulation by the scientific fraternity. While framework legislation needs to formally take all fundamental decisions regarding the science system in terms of values, structures, and bodies, the detailed sets of rules that fill the system with life need to be produced by the scientific fraternity itself (Beiter 2019: 259–261). As has been stated, "[i]t is this self-regulation by the scientific fraternity which becomes the idea of freedom of science" (Schulte 2006: 114, 125, transl. K.B.). The rationale behind this design is the appreciation that scientists, by virtue of their training and experience, understand the needs of science best – and will crucially ensure that science remains free and "disinterested."

Human Rights vs. Neoliberalism: The Sphere of Research	
Human Rights	Neoliberalism
Autonomous laws *("Eigengesetzlichkeit")* of science	Detailed science planning
Disinterested research	The impact agenda
Inherent sense of ethical behaviour in research	Enforced ethics discipline
Slow science	Productivism
Academics hold copyright, public domain strategies for patents	Universities "grab" copyright/patents
Genuine open access	Copyright monopoly of commercial publishers
Risk crucial to science	Risk management (risk avoidance)

Table 2

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

"Disinterestedness" then is also the final component of a science adequate research environment in universities to be mentioned here. Together with common ownership, universalism, originality, and scepticism, it is a characteristic of "academic science." "Academic science" needs to be distinguished from "industrial science." "Industrial science" is proprietary, local, commissioned, expert, and authoritarian (Ziman 2003: 78-79). "Disinterestedness" is to be contrasted with the "authoritarianism" of industrial science. The principal, here, will postulate what the research is to accomplish, its political, economic, or social utility. Merton famously asserted "disinterestedness" as one of the crucial aspects in "the normative structure of science" in 1942 (Merton 1973a: 275-277). It ensures that serendipity can yield fundamental scientific insights. These, in turn, might lead to useful applications. This is, however, a process that happens only much further "downstream." The problem is that industrial science has significantly come to govern the domain of academic science (Ziman 2003: 77-79). "Scientific curiosity, disinterestedness and creativity are all adversely affected by the … impact agenda" (Moriarty 2011: 64).

The CESCR's General Comment No. 25 formulates goals for science. While "peace" and "human rights" are noble goals (CESCR 2020: para. 6), the formulation of goals for science reflects conceptions of "instrumental" or "useful" (Beiter 2019), "ideologisable" (Smith 2020), or "illiberal" (Kinzelbach forthcoming) science. The "industrialisation" of academic science in the pursuit of "impact" (Moriarty 2011, Nelson 2004, Ziman 2003: 77-79), its "bureaucratisation" (new public management) in the endeavour of enhancing "productivity" (Lee/Walsh 2022, Power 1999: 94-104, Ziman 2003: 79-82), and current neoliberal economic goals (Nowotny et al. 2005, Rider et al. 2013, Slaughter/Leslie 1997), can be (and are often) justified as contributing to realising "human rights." UNESCO's 2017 Science Recommendation, as also General Comment No. 25, could be argued to reflect a rather instrumental conception of science (Beiter 2019: 269-285, 2022: 140-162). Neither carves out a special role for science in universities, a space where science can flourish unfettered by external norms. Neither accords prominence to academic or scientific freedom as the overarching value of science.

5. Academic/Scientific Freedom and the Sphere of Teaching and Learning

Reference has been made to the obligation of states parties under Articles 13(2)(c) of the ICESCR to make higher education progressively free. Katarina Tomaševski, as the first and most outspoken U.N. Special Rapporteur on the Right to Education so far, commented as follows on her official visit to the U.K., in 2002:

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

> *My mission to the United Kingdom revealed that the government openly breached the ICESCR by introducing fees in university education. It was a sobering experience to learn how few people knew about the Covenant, how easy it was for the government to do the opposite of what it required, and how rapidly the fees became accepted as a fact of life (Tomaševski 2005: 229).*

While some commentators consider progressively free higher education not obligatory under the Covenant insofar as equal access can be realised in other ways (Riedel/Söllner 2006), many others do consider the obligation mandatory (Beiter 2006: 387-388, 458, 523, 650-651, Kotzmann 2018: 43-46, Söllner 2007). This also seems to be the position of the CESCR (Beiter 2006: 594). The obligation under Article 13(2)(e) to establish a fellowship system, in many ways, needs to be understood as being directed at assisting students cope with fees for as long as fees could not yet be abolished completely (ibid.: 532-533). It should also be appreciated that study finance that is available, but entails a repayable debt, empirically deters lower- and even middle-class prospective students from pursuing higher education (Callender/Mason 2017). Various countries offer free (or very low cost) higher education: Austria, Finland, France, Germany, Norway, Spain, Sweden, Turkey, Uruguay, etc. One might easily object that those countries can afford to do so. In an interesting study focusing on OECD countries, however, Garritzmann shows that, whether countries have free university education or not, really is a political, and not an economic, decision. He demonstrates that "the partisan composition of government, particularly the sequence and duration of parties in office [since 1945] is the key factor in understanding higher education [funding] policies" (Garritzmann 2016: 303). One might yet object that countries such as South Africa – universities here charging fees – are really poor. However, the CESCR meanwhile does expect states parties, under Article 2(1) of the Covenant – this provision obliging states parties to realise Covenant rights to "the maximum of [their] available resources" – to renounce *laissez-faire* taxation policies (Uprimny et al. 2019: 636-637). Even so, in South Africa, 350 million Euros are lost annually in taxes through multinational companies engaging in profit shifting (Wier/Reynolds 2018). Article 2(1) would similarly require halting the loss of revenue through corruption (Uprimny et al. 2019: 633-634). Yet, the South African government is responsible for 15 billion Euros in public funds being lost annually to corruption (Merten 2019). Certainly, some of this money could be used towards improving finance for, and reducing fees in, higher education.

The topic of fees in universities is so significant in the present context because fees, ideologically, constitute the premise of a neoliberal university system in which the student is conceived of as a customer (and the teacher the sales agent) of a corporate education product. "As a result of financial exchange, students consider themselves to

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

have purchased, and therefore entitled to possess, a particular product (a degree)" (Williams 2013: 6). A survey undertaken in English universities found fee responsibility to be positively associated with consumer orientation, such orientation increasing as fees increase (Bunce et al. 2017: 1970-1971). Interestingly, a consumerist orientation leads to higher grade goals, a lower learner identity, and lower academic performance (ibid.: 1971). A U.S. study similarly finds that a student holding consumerist perceptions "is likely to hold attitudes and to engage in behaviors that are not conducive to success as a student" (Gillespie Finney/Finney 2010: 286). Another study undertaken in the U.K. demonstrates that, once students adopt instrumentalist attitudes, it is the "end result" of learning (degree outcome, desirable grades) that counts. Intrinsic values such as acquired knowledge and academic citizenship are given less value (Tomlinson 2014: 38). The role of teachers also changes. While students become passive ("certain degree of apathy and indifference" (ibid.)), teachers, to secure consumer satisfaction, need to assume an entertainment role (Wong/Chiu 2019: 229). Moreover, whereas it is a centuries-old truth that empowering learning is based on "the educational power of discomfort" (Popescu 2023), teachers now need to engage in "defensive" teaching so as not to offend paying customers (Furedi 2011: 3). A lower learner identity, lower academic performance, a credentialist attitude towards university education, and a diminished role of teachers, clearly limit the extent to which freedom of teaching and learning can be enjoyed as part of the right to education.

If the role of students and teachers in the new design of higher education changes, so does its content. Consumer-oriented students thus value being "more employable" and holding enhanced chances of getting a "decent job" following graduation (Tomlinson 2014: 38). Universities' principal function in the field of higher education becomes that of ensuring graduate employability – the production of human capital for the labour market. Barnett accordingly explains that, whereas the university as a *critical* institution would need to facilitate criticality in relation to subject matter, the self (critical self-reflection), and the world (critical action),

> *universities are now returning to their mediaeval inheritance when they were much more a training for a profession… [T]hey are built around a technical interest in the world… The action that they encourage can be said to be critical, but its critical component is arrested at the instrumental level (Barnett 1997: 79).*

Important structural elements of this economistic vision of the curriculum are national qualifications frameworks, modularised study content, and prescribed learning outcomes. These are all externally imposed criteria that seek to standardise the higher

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

education product, facilitating tradability thereof, notably also across borders, and they are clearly directed at satisfying national and international labour markets (Brøgger 2019: 96-115). The European Bologna process, of which it has been said that its prime flavour is economic (Brøgger 2019: 96-115, Cort 2010, Garben 2010), is the blueprint for these reforms, which are also being copied in South Africa. These reforms deplete higher education of much of its broader purposes. They entail a move away from disinterested enquiry in the field of teaching too (Jessop 2018: 104). The professional judgement of teachers, of what should be taught, and how assessment should take place, is now being replaced by externally imposed formal criteria (Young 2003: 225).

Human Rights vs. Neoliberalism: The Sphere of Teaching and Learning	
Human Rights	Neoliberalism
Progressively free higher education	Fees (and study loans)
Students as citizens	Students as customers
The educational power of discomfort (role of teachers)	Consumer satisfaction
"Full development of the human personality" of students	Self-investment, enhanced earning capacity
Criticality as regards subject matter, the self, and the world	Criticality solely as regards subject matter
Critical capacity and civic, democratic responsibility	Graduate employability, production of human capital
Diversified forms of post-secondary and higher education	Vocationalisation of university education
Full teacher and student autonomy	Qualifications frameworks, modularisation, learning outcomes
Technology complements teachers' analogue competences	Technology defines the parameters, and governs the administration and delivery, of teaching
Internationalisation to benefit individual enrichment and institutional co-operation	Internationalisation to enhance graduate employability and facilitate the conquering of foreign higher education markets

Table 3

Various factors accelerate the commercialisation of higher education, increasing the pressure on academic or scientific freedom and the right to education. Digitisation is one of them. As digital products are the domain of private companies, and are let rather than sold, digitisation enables private firms to exercise a perpetual powerful influence over universities. Naomi Klein observes that Covid has been "the moment" for the tech giants in spheres of the public sector, such as education (Klein 2020).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Digital platforms make it possible to closely monitor the teaching and assessment activities of staff, but also to monitor students, this readily leading to forms of surveillance, intimidation, or self-censorship (Williamson/Hogan 2021: 59, 61). Furthermore, digital learning platforms, by their very nature, inhibit the autonomous judgement of teachers and students as they keep users in a single environment with standardised functions (ibid.: 58). Significantly, digitisation facilitates the cross-border offering of, and trade in, higher education products or services.

A factor facilitating commercialisation across borders is, of course, trade liberalisation under the World Trade Organization's (WTO) General Agreement on Trade in Services (GATS) of 1994. The GATS has been described as a "game changer" for education, transforming education "as largely a nationally-located and governed public service, into a globally regulated tradeable economic commodity" (Verger/Robinson 2012: 104). Whereas "the internationalisation of higher education" originally signified creating the opportunity for students, teachers, and researchers to broaden their intellectual and cultural horizons by studying or working abroad, and for universities in different parts of the world to co-operate in mutually beneficial ways, "the internationalisation of higher education" has a neoliberal meaning today. Internationalisation really is aimed at enhancing the positional advantage of the travelled individual on the (global) labour market and at enabling universities to conquer foreign higher education markets (Bamberger et al. 2019: 4-6). The centrality of the commercial objective in internationalisation, and the reality that internationalisation also extends to exchanges with autocratic states, leads to a peculiar mix of ideological and commercial infringements of academic or scientific freedom, locally and abroad (Beiter et al. 2023: 299, Prelec et al. 2022).

6. Human Rights vs. Neoliberalism: Core Values

The environment of expectations on the part of students created by the "student as customer" notion has led to an inflation of grades globally (Gunn/Kapade 2018, Oleinik 2009: 162). It has been shown that grade inflation in the U.S. coincides exactly with the start of the "student as customer" era in the 1980s (Rojstaczer/Healy 2012: 16-17). Some might argue that grade inflation does not really matter, for as long as the relation between different students' marks is correct. However, it is submitted that it *does* make a big difference if one tells C students that they are A (and not C) students. When C students leave university, they will ask, "What do I owe the world?" When A students leave university, they ask: "What does the world owe to me?" This attitude, quite common among contemporary elites, is the very basis of the unsustain-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

ability crisis the world experiences today. Universities today proclaim to be teaching courses and advancing research, and managing their campuses in accordance with principles, that promote the U.N.'s sustainable development goals (SDGs). Yet again, mindful of Adorno's words, quoted earlier, that there is no right life in the wrong one, sustainability cannot be promoted within a university whose essential commitment is to an overarching market logic, that is, within a university with a *raison d'être* that, through and through, contradicts the goal of sustainability (by way of analogy, see Chomsky et al. 2015/16).

Human Rights vs. Neoliberalism: Core Values	
Human Rights	Neoliberalism
Sustainable development	(Unbridled) capitalism
Universities "true to their own self"	University rankings
"Plain-packaged" universities or genuine institutional pride	The university as a brand, reputation management
Decoloniality	Coloniality
Multilingualism	English-only
Trust	Institutionalised distrust (control)

Table 4

There is enormous pressure on universities today to participate in global university rankings. A well-known Johannesburg university recently featured an opinion piece on its website, arguing that it, the university, held academic freedom in high esteem, as was apparent from the fact that the university had improved its position in global rankings (Seale 2022). This argument is strange. Rankings, such as those produced by Quacquarelli Symonds (QS), Times Higher Education (THE), or Shanghai Ranking Consultancy, as a look at their websites confirms, do not measure whether academics enjoy academic freedom in universities. They also do not measure if self-governance and collegiality are safeguarded. They do not rely on genuine peer review processes, but on opinion polls and metrics, such as article citations. The fact that articles have many citations does not mean that their actual content has impact. Citations often merely copy citations (Cope/Kalantzis 2009: 46). Rankings measure "student satisfaction," when we know that true learning lies in causing educational discomfort. They do not measure to what extent equity of access, the abolition of fees, or multilingualism, has been implemented in universities. Moreover, they are often prepared by private companies seeking a profit, and pursuing their very own agendas. Academic staff are also usually not asked if they wish their institutions to participate in these rankings.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Rankings are a market-driven method of global university governance ultimately framed within a colonial mindset. A look at the scholarly literature helps one understand the rationale of university rankings. Hence, rankings stem from the belief that "markets … should determine the curriculum, the teaching, and the research of universities" (Robinson 2013: 70). It is important to appreciate that rankings are inherently inimical to academic or scientific freedom. This is so because they are "a key technology in 'total accountability systems,' … that order whole countries, institutions and individuals through competition to achieve the measures by which they are graded and ranked" (Wright 2012: 98). Rankings demonstrate that "what really counts is reputation management," university branding, and not critical reflection on the world (ibid.: 99). Rankings are, moreover, "an imperial project (that is, a project embodying the interests of the globally strongest states)" (Pusser/Marginson 2013: 562). One may thus observe how countries not belonging to the Western bloc have transformed their universities in the Western image, participating in university rankings, copying qualifications frameworks, and replicating science evaluation systems (Deem at al. 2008, Lo 2011). Good positions in rankings facilitate, and reflect "successes" in, universities' internationalisation endeavours. As such, they assume a key role in internationalisation, internationalisation turning co-operation into a competition for students, researchers, and funding (De Wit 2019: 3), leading to a "reputation race," whereby one institution's strength is achieved through the weakening of another's (Van der Wende 2007: 279), confirming global inequality, as 75 % of mobility is vertical (Kehm/Teichler 2007: 262), and imposing "the norms of the Anglo-American science university" on higher education overseas (Morley et al. 2014: 462).

There exist some 17.000 universities worldwide (Hazelkorn 2008: 194). In Shakespeare's *Hamlet*, Polonius advises his son Laertes that, whilst at university: "to thine own self be true" (Shakespeare 2003: Act 1, Scene 3). All that universities need – but also must – be, is, "true to their own self." They must be "critical institutions or they are nothing" (Stuart Hall, quoted in Giroux 2014: ch. 5). They must be committed to a genuine search for the truth. They must be accessible to local or national communities, and focus on *their* knowledge needs. Universities can be good without being global players. Most graduates do not participate in the "global knowledge economy." Leading global companies recruit a mere top half percentile of university students (Brown et al. 2011: 94). Research by African academics researching African soil will hardly ever be published in international academic journals, and yet it is crucial (Mahroum 2016). All 17.000 universities could be good. Obviously, it is futile for all of them wanting to be among the top 100 or even top 500. From a Mertonian perspective, university branding

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

is a decisive first step away from virtue. "Plain-packaged" universities ("plain-packaging" referring notably to the way tobacco products must now be "de-branded" for public health reasons), or, at most, universities that emphasise certain academic traditions or characteristic scholarly approaches, will be best suited to contribute to what is ultimately just "*one* science" that is to benefit all. One should, therefore, agree with South African higher education expert Jonathan Jansen, when he congratulates South African Rhodes University in Makhanda, formerly Grahamstown, "for rejecting the rankings systems for universities. It's a farce. Other SA universities should follow suit" (Jansen 2023).

This may be the right juncture to emphasise an important point. The neoliberal higher education and research policies that are now also followed in many countries of the global South, in many respects, are the product of subtle, or not so subtle, pressures to replicate the way universities have been "recreated" under neoliberalism in the global North. The U.K., as explained, is a country of origin of the market-oriented or managerial university (Lenzen 2015: 30-32). It has also been indicated that the entrepreneurial university is significantly an ideological product of OECD thinking (Section 2), the OECD representing the world's most powerful economies. If the present discussion seeks to demonstrate the importance of the rights to education and science of international law for the protection of freedom in universities, then one should add that these rights also have a certain extraterritorial dimension. States are bound, in appropriate circumstances, to observe these rights beyond borders. The expert Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights of 2011, widely endorsed today, make this point clear. Hence, states are obliged to contribute to creating an international enabling environment conducive to the universal fulfilment of economic, social, and cultural rights, naturally including the rights to education and science (Maastricht Principles 2011: Principle 29). The exertion of ideological pressure on the global South to participate in university rankings amounts to a failure to comply with this obligation. It should also be remembered that states, as members of international organisations, such as the OECD, World Bank, WTO, or E.U., remain bound by their international human rights obligations when acting within these organisations (ibid.: Principle 15), thus also when formulating higher education or research policies that have international repercussions. States are, moreover, required to regulate the conduct of "their" (non-state or semi-state) actors, including universities, operating abroad (ibid.: Principle 24).

Another aspect of a human rights approach to universities, and of decoloniality especially insofar as many countries of the global South are concerned, are multilingual universities. The neoliberal university is "language-poor," as linguistic diversity is

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

considered an impediment to global competitiveness (and trade). It teaches or conducts research (increasingly) in English (only), the language of the "global knowledge economy." The Organisation for Security and Co-operation in Europe's (OSCE) Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities of 1996, purporting to be a consolidation of international legal obligations relating to the education rights of national minorities, postulate that, in tertiary education, there should be access to teaching in minority languages in accordance with need and student numbers (Hague Recomms. 1996: Recomm. 17). This should mostly be provided not in parallel, but within existing educational structures (ibid.). Neither teaching in the state language nor in the minority language only is in accordance with international law – an appropriate mix of languages is required (OSCE 1996: 14). If the language model of the Hague Recommendations has essentially been devised for minorities, its logic of multilingualism, it is submitted, must apply more generally, also to majorities, and even in monolingual societies. In its Guidelines on Language and Education of 2003, UNESCO emphasises the importance of bilingual/multilingual education at all levels of education, to promote social equality and linguistically diverse societies (UNESCO Guidelines 2003: Principle II).

Although English is only the sixth largest of the eleven official spoken languages in South Africa, universities teach almost exclusively in English. The offer in Afrikaans has been significantly reduced since 1994. No noteworthy teaching takes place in any of the indigenous African languages. Also research is published essentially in English. Orman laments the lack of socio-linguistic enlightenment in South Africa. He says that the idea that "native languages should also be developed for use beyond their traditional, low-order domains has not taken hold" (Orman 2008: 105). In judgements of the Constitutional Court, one can occasionally find such enlightenment in the separate judgements of Albie Sachs (*Gauteng School Education Bill* Case 1996) and Johan Froneman (*AfriForum* Case 2017, *Gelyke Kanse* Case 2019). The latter two cases specifically concerned language rights in universities. The Court, as a whole, however, has preferred to focus on narrow conceptions of equity rather than open the avenue for truly multilingual universities (see notably the *AfriForum* Case 2017). Multilingual universities play an important role from an academic or scientific freedom perspective. Hence, knowledge – or truth – is often not constructed in the abstract, but within the parameters of context provided by language. Manthalu and Waghid point out that

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

> *[t]he absence of African languages in higher education as mediums of instruction and of conducting and disseminating research undermines the possibility of meaningful African appropriation of knowledge. Knowledge appropriation is achievable when problems, concepts and frameworks of thought are vernacularised. Vernacularisation refers to linguistic processes through which universalist claims are "contested and contextualised, invoked and revoked, posted and positioned" (Manthalu/Waghid 2019: 30).*

To those who argue that "plain" English universities make things "so much easier," one may reply: firstly, we could also all just eat at McDonald's and survive! Secondly, "English-only" is "okay," if one is content with the fact that this means endorsing the Anglo-American university model, emphasising competition, markets, and a Western lifestyle.

7. Academic/Scientific Freedom and University Governance

Human rights require fully independent universities. UNESCO terms this institutional autonomy (UNESCO Recomm. 1997: paras. 17-21). The prime purpose of institutional autonomy is to safeguard academic freedom (Barendt 2010: 67-69, Beiter et al. 2016c: 133-134, UNESCO Recomm. 1997: paras. 17-18). Unfortunately, under neoliberalism, that term has been abused to only mean that technical autonomy required by universities to be fully functional operators in the market. Strategic autonomy has been taken away from universities – universities cannot independently decide on what their mission is to be, what they are there for (Beiter et al. 2023: 292, Matei/Iwinska 2018: 355-356). As it were, that has been predetermined by government: to meet the needs of the market and promote economic growth. Governments do not openly interfere with universities; more perniciously, they "steer from a distance," essentially through audits. If audits do not reflect the numbers in output the government desires (graduates, doctorates, articles, patents, etc.), it will simply not award public funding.

Human Rights vs. Neoliberalism: The Sphere of University Governance	
Human Rights	Neoliberalism
Comprehensive, including strategic, independence	Technical autonomy (governmental steering from a distance)
Self-governance	Executive management
Powerful senates	Powerful university councils, including many external members
Office bearers elected by and within, and accountable to, the academic community	Appointments of external management experts, and academics of sorts "from within," as office bearers

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Human Rights vs. Neoliberalism: The Sphere of University Governance	
Decentralisation (autonomous organisational units)	Centralisation (dependent organisational units)
Collegiality	Line management
Evaluation/peer review	Audits and metrics
Input control (selection, socialisation of staff)	Output control (performance management)
Self-regulation by the scientific fraternity	New public management (NPM), bureaucracy, micro-management, managerialism
Academics as scientists	Academics as production factors/human capital
Ultimately tenure for academic staff	Fixed-term or easily terminable permanent employment contracts

Table 5

Turning to self-governance and collegiality, both these are requirements under UNESCO's Recommendation of 1997 (UNESCO Recomm. 1997: paras. 31-32). Yet, they are perhaps the supportive elements of academic freedom most severely affected by neoliberal reforms (Beiter et al. 2023: 268-271, 292-294). The rationale of both is to ensure that decisions relevant to organising science and scholarship, and action implementing these, are science adequate (Beiter et al. 2016c: 135-138). Self-governance requires decisions to be taken by (active) academics themselves (ibid.: 135-137). Collegiality seeks to prevent an accumulation of power in office bearers, for example, rectors or deans (ibid.: 137-138). Self-governance requires that academics must have the *determinant voice* in decisions on academic, but also many related matters, through senates and other institutional and faculty collegial bodies (Karran 2009: 175-176). Academics must be *well represented* on strategic decision-making bodies, such as university councils (Barendt 2010: 71). Rectors and deans must come from within their universities or faculties, be elected by the academic community, and be democratically accountable to them (Karran 2009: 176).

These days, however, senates and faculty collegial bodies have become quite powerless. Power now often vests in meddlesome university councils, comprising mostly appointed non-academic governors, including many outside members. Many rectors and deans are externally appointed and not directly accountable to academic staff. As for collegiality, this requires the "participation of all" in internal decision-making on academic and related matters (UNESCO Recomm. 1997: para. 32). Line management – *en vogue* today – must be seen to be its perversion. An interesting phenomenon one may observe these days is that many academics, often because they struggle to meet the quantitative targets set by management, "cross[] over to the managerial dark side" themselves (Taylor 2003: 75), where they then become involved in setting unrealistic

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

targets for, and obstruct the science of, academics still genuinely seeking to pursue scholarly work (Associate Deans 2023). Recent research demonstrates the extent to which self-governance has become eroded in Europe (Beiter et al. 2016a: 651-659, 2016b: 312-320, Karran et al. 2017: 218-223, Karran/Beiter 2020: 133-134). However, the discussion earlier has shown that this erosion is taking place in South Africa, too (Section 3).

Many would argue that self-governance and collegiality are not really efficient in the modern university. It needs to be appreciated, however, that efficient governance is not a requirement for science to function properly, in fact, it may be counterproductive. Efficient governance is an irrelevant category in academia. Birnbaum underlines that, if "we want to preserve truly academic institutions … then shared governance is an essential precondition" (Birnbaum 2004: 20). Managerial (and other) inefficiencies may be efficient for science: "the presence of non-productive 'slack' or 'redundant' resources (practices, organisational forms, knowledge) within a system, whilst reducing overall efficiency, provides the variety or adaptive capacity needed to avoid 'lock-in' in the long-term" (Goddard/Vallance 2013: 41). In this sense then, "universities are now *less* efficient than they were twenty years ago," because bureaucracy leaves little room for "two of the most important sources of efficiency in intellectual activity … [namely] voluntary co-operation and individual autonomy" (Collini 2012: ch. 7.1.). It has been stated that academia is a "black box," incomprehensible to outsiders. The moment outsiders seek to bring in order, they only undermine the system's functionality (Krücken 2008: 354-356, Ziman 2003: 82).

If the installation of hierarchy is one central aspect of neoliberal university governance, then the conduct of repeated performance audits of universities and their staff is another. Qualitative evaluations are of subordinate significance. Instead, audits rely on quantified performance measures which institutions or staff must comply with, to receive funding, to be promoted, to receive bonuses, to avoid some form of sanction or another, and so on. Michael Power, in his wonderful book on *The Audit Society*, identifies two significant effects of audits. Firstly, there is the decoupling effect. Audits are rituals of verification. Once quantitative measures have been met, this produces comfort (that quality has been achieved), and confers organisational legitimacy. There is, however, no rational questioning of conduct or practices as such, or their genuine value. Consequently, there ensues a remoteness between the audit process and the activity measured (Power 1997: 95-97). Secondly, there is the colonising effect. The values underlying audits "penetrate deep into the core of organizational operations," the audits requiring energy and resources and, over time, creating "new mentalities"

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

(ibid.: 97-98). One may observe how faculties' energies today are all consumed in the endeavour of meeting numbers. Any discourse about content and meaning disappears.

Additionally, audits frequently produce forms of dysfunction for the activity being measured, that is, they may lead to the exact opposite of what was intended (ibid.: 98). Hence, student evaluations are intended to motivate teachers to improve their teaching. Yet, a study found that 40 % of teachers admitted to awarding higher grades, than they thought students deserved, in order to fare better in teaching evaluations (Schneider 2013: 123). Met numbers on published articles, for instance, often mean that, to produce more articles, their quality may have had to be compromised. To get published, researchers may thus start engaging in "hyping" their work, slicing up findings into multiple papers, simplifying conclusions, or hiding results that do not fit with the conclusions sought to be drawn (Lawrence 2007: R585).

Hierarchical organisation and audit culture make up what is called "new public management" (NPM) in science. Max Weber termed this "bureaucracy" in science, which he said, destroys the spirit or *"Geist"* of scholarship (Weber 1922: 527). The core value embodied by NPM is that of "institutionalized distrust." A science adequate environment in universities, however, needs to be based on trust (Deem et al. 2007: 24-25, 67, 99). It is highly probable that output-related incentives in science "crowd out" intrinsically motivated curiosity required for scientific discovery (Osterloh/Frey 2015: 111). What then would be the alternative? "Input control" would greatly improve academic governance. The proper selection and socialisation of researchers makes repeated evaluations unnecessary (Osterloh/Frey 2014: 88-90). Additionally, academics need to be guaranteed substantial autonomy, the payment of adequate salaries (UNESCO Recomm. 1997: paras. 57, 58(a), (c)), and security of employment (ibid.: paras. 45, 46). UNESCO's Recommendation of 1997 considers tenure or its functional equivalent "one of the major procedural safeguards of academic freedom" (ibid.: para. 45). Academics should ultimately be granted permanent employment contracts, not easily terminable on operational grounds (and certainly not terminable on ideological grounds). Again, recent research demonstrates the extent to which employment security in academia has deteriorated in Europe (Beiter et al. 2016a: 659-666, 2016b: 320-327, Karran et al. 2017: 223-226, Karran/Beiter 2020: 134).

8. Conclusion

The glamour is deceptive. The genuine state of universities is calamitous. Some say that modern universities are only marginally concerned with expanding knowledge.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

In reality, they are "fundraising institutions" and "publication factories," managed by CEOs, who are to implement new strategies "for achieving more and more excellence" (Binswanger 2014: 53). Others say that "[m]oney has systematically replaced thought as the key driver and *raison d'être* of the [higher education] institution's official existence" (Docherty 2015: ix). The evidence demonstrates that scientific advance is slowing down (Park et al. 2023). More students and academic staff than ever before suffer from mental health problems (Gorczynski 2018). Given all this, it is surprising that good science is still being done by some, many teachers still consider higher education "a critical business" (Barnett 1997), and socially committed students often still do leave universities. This is not because students have continuously "invested" in their earning capacity, academic staff in their "rock star" status as researchers (Smyth 2017: 99-123), or universities in the production of human capital. Instead – academics risking being punished by the system for not properly "reading" the incentives science bureaucracy has devised for them – these positive outcomes are a result of the continued presence of what Keyan Tomaselli calls "para-academics":

> *Para-academics create alternative, open access, learning-thinking-making-acting spaces. They don't worry about career paths. They take the Prefix "para" to illustrate how they work alongside, beside, next to and rub up against the all too proper location of the Academy. They make the work of higher education a little more irregular, a little more perverse, a little more improper. Para-academics just continue to do what they have always done: write, research, learn, think and facilitate that process for others (Tomaselli 2021: 122).*

Research shows that many academics still do believe in the Mertonian norms (Anderson et al. 2010). Nevertheless, the question is for how long the current science system can still be sustained before finally breaking down, as the literature forecasts, it will, at some point (Rider et al. 2013). Moreover, the Earth's resources are finite – and yet, universities, in all their endeavours, based on market values, essentially recreate the unsustainable capitalist system that is accelerating global collapse. Neoliberalism proclaims to be the "new" freedom. However, it is better associated with autocracy, the glorification of markets, and the rule of bureaucrats and metrics. The emperor, as I have said before, is naked (Beiter 2023). It is time to rebuild moral universities, in which freedom reigns supreme, in the light of the rights to education and science of international law, moreover, in a way that fully appreciates and reflects the significance of these rights for universities!

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Literature

Adorno, Theodor W. (1951): *Minima Moralia: Reflexionen aus dem beschädigten Leben*. Berlin/Frankfurt/M.: Suhrkamp.

AfriForum Case (2017): *AfriForum v. University of the Free State* 2018 (2) SA 185 (CC) (29 December 2017).

Altbach, Philip G./De Wit, Hans (2018): Too Much Academic Research Is Being Published. In: *University World News*, 7 September 2018, https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180905095203579

American Association of University Professors (AAUP) (1999): Statement on Copyright, https://www.aaup.org/report/statement-copyright

Anderson, Melissa S. et al. (2023): Extending the Mertonian Norms: Scientists' Subscription to Norms of Research. In: *Journal of Higher Education*, 81 (3), 366-393.

Appadurai, Arjun (2006): The Right to Research. In: *Globalisation, Societies and Education*, 4 (2), 167-177.

Associate Deans (2023): Tweet posted 15 February 2023, 15:51, @ass_deans

Bamberger, Annette/Morris, Paul/Yemini, Miri (2019): Neoliberalism, Internationalisation and Higher Education: Connections, Contradictions and Alternatives. In: *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 40 (2), 203-216.

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

Barnett, Ronald (1997): *Higher Education: A Critical Business*. Buckingham: Society for Research into Higher Education/Open University Press.

Beiter, Klaus D. (2006): *The Protection of the Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

Beiter, Klaus D. (2019): Where Have All the Scientific and Academic Freedoms Gone? And What Is "Adequate for Science"? – The Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and Its Applications. In: *Israel Law Review*, 52 (2), 233-291.

Beiter, Klaus D. (2022): Reforming Copyright or Toward Another Science? – A More Human Rights-Oriented Approach under the REBSPA in Constructing a "Right to Research" for Scholarly Publishing. In: *Brooklyn Journal of International Law*, 48 (1), 88-214.

Beiter, Klaus D. (2023): "The Emperor Is Naked!" – Rebuilding Moral Universities in the Light of the Rights to Education and Science of International Law, Inaugural Lecture, North-West University, Potchefstroom, South Africa, 8 June 2023, https://www.youtube.com/watch?v=mSR8j2hl4Xg

Beiter, Klaus D./Karran, Terence/Appiagyei-Atua, Kwadwo (2016a): "Measuring" the Erosion of Academic Freedom as an International Human Right: A Report on the Legal Protection of Academic Freedom in Europe. In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 49 (3), 597-691.

Beiter, Klaus D./Karran, Terence/Appiagyei-Atua, Kwadwo (2016b): Academic Freedom and Its Protection in the Law of European States: Measuring an International Human Right. In: *European Journal of Comparative Law and Governance*, 3 (3), 254-345.

Beiter, Klaus D./Karran, Terence/Appiagyei-Atua, Kwadwo (2016c): Yearning to Belong: Finding a "Home" for the Right to Academic Freedom in the U.N. Human Rights Covenants. In: *Intercultural Human Rights Law Review*, 11, 107-190.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Beiter, Klaus D./Karran, Terence/Roynard, Denis (2023): The Commercial Attack on Universities: Academic Freedom – An Orphan under the European Human Rights Framework? In: Czech, Philip et al. (eds.): *European Yearbook on Human Rights 2023.* Cambridge/Brussels: Larcier-Intersentia, 261-314 [pagination correct at the present time of production].

Bérubé, Michael/Ruth, Jennifer (2015): *The Humanities, Higher Education, and Academic Freedom: Three Necessary Arguments*. London: Palgrave Macmillan.

Binswanger, Mathias (2014): Excellence by Nonsense: The Competition for Publications in Modern Science. In: Bartling, Sönke/Friesike, Sascha (eds.): *Opening Science: The Evolving Guide on How the Internet Is Changing Research, Collaboration and Scholarly Publishing*. Cham: Springer, 49-72.

Birnbaum, Robert (2004): The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. In: *New Directions for Higher Education*, [2004] (127), 5-22.

Boden, Rebecca/Epstein, Debbie (2006): Managing the Research Imagination? Globalisation and Research in Higher Education. In: *Globalisation, Societies and Education*, 4 (2), 223-236.

Bornmann, Lutz/Mutz, Rüdiger (2015): Growth Rates of Modern Science: A Bibliometric Analysis Based on the Number of Publications and Cited References. In: *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 66 (11), 2215-2222.

Bourdieu, Pierre (2005): *The Social Structures of the Economy*. Turner, Chris (transl.). Cambridge/Malden, MA: Polity Press.

Brøgger, Katja (2019): *Governing through Standards: The Faceless Masters of Higher Education: The Bologna Process, the EU and the Open Method of Coordination*. Cham: Springer.

Brown, Phillip/Lauder, Hugh/Ashton, David (2011): *The Global Auction: The Broken Promises of Education, Jobs and Incomes*. Oxford: OUP.

Brown, Wendy (2015): *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York, NY: Zone Books.

Bunce, Louise/Baird, Amy/Jones, Siân E. (2017): The Student-as-Consumer Approach in Higher Education and Its Effects on Academic Performance. In: *Studies in Higher Education*, 42 (11), 1958-1978.

Callender, Claire/Mason, Geoff (2017): Does Student Loan Debt Deter Higher Education Participation? New Evidence from England. In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 671 (1), 20-48.

Caso, Roberto (2020): The Academic Copyright in the Age of Commodification of Scientific Research. In: *SCIentific RESearch and Information Technology*, 10 (Special Issue), 25-34.

CESCR (U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (1999): General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the ICESCR), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (8 December 1999).

CESCR (U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2020): General Comment No. 25: Science and Economic, Social and Cultural Rights (Art. 15(1)(b), (2), (3), and (4) of the ICESCR), U.N. Doc. E/C.12/GC/25 (30 April 2020).

Chomsky, Noam/Pogge, Thomas/Klein, Naomi et al. (2015): Open Letter to the U.N., https://www.huffpost.com/entry/an-open-letter-to-the-uni_b_8197178

Collini, Stefan (2012): *What Are Universities For?* London: Penguin Books.

Collini, Stefan (2017): *Speaking of Universities*. London/New York, NY: Verso.

Constitution of the Republic of South Africa Act, No. 108 of 1996.

Cope, Bill/Kalantzis, Mary (2009): Signs of Epistemic Disruption: Transformations in the Knowledge System of the Academic Journal. In: Cope, Bill/Phillips, Angus (eds.): *The Future of the Academic Journal*. Oxford et al.: Chandos Publishing, 1st edition, 13-61.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Cort, Pia (2010): Stating the Obvious: The European Qualifications Framework Is *Not* a Neutral Evidence-Based Policy Tool. In: *European Educational Research Journal*, 9 (3), 304-316.

Dasgupta, Partha/David, Paul A. (1994): Toward a New Economics of Science. In: *Research Policy*, 23 (5), 487-521.

De Wit, Hans (2019). Internationalization in Higher Education: A Critical Review. In: *Simon Fraser University Educational Review*, 12 (3), 9-17.

Deem, Rosemary/Hillyard, Sam/Reed, Mike (2007): *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford: OUP.

Deem, Rosemary/Mok, Ka H./Lucas, Lisa (2008): Transforming Higher Education in Whose Image? Exploring the Concept of the "World-Class" University in Europe and Asia. In: *Higher Education Policy*, 21 (1), 83-97.

Della Briotta Parolo, Pietro et al. (2015): Attention Decay in Science. In: *Journal of Informetrics*, 9 (4), 734-745.

Department: Higher Education and Training (DHET), Republic of South Africa (2023): Research Outputs, Communique 1 of 2023, 14 August 2023.

Docherty, Thomas (2015): *Universities at War*. Los Angeles et al: SAGE.

Donoghue, Frank (2008): *The Last Professors: The Twilight of the Humanities in the Corporate University*. New York, NY: Fordham University Press.

Dworkin, Ronald (1996): We Need a New Interpretation of Academic Freedom. In: Menand, Louis (ed.): *The Future of Academic Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 181-198.

Eide, Asbjørn (2001): Cultural Rights as Individual Human Rights. In: Eide, Asbjørn/Krause, Catarina/Rosas, Allan (eds.): *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht and others: Martinus Nijhoff, 2nd revised edition, 289-301.

Einstein, Albert (1932): Prologue. In: Planck, Max: *Where Is Science Going?* New York, NY: W.W. Norton, 7-12.

Eurostat, Statistics Explained, R&D Personnel (2022) [Data extracted in November 2022], https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=R%26D_personnel&oldid=551400

Fiil-Flynn, Sean M. et al. (2022): Legal Reform to Enhance Global Text and Data Mining Research. *Science*, 2 December 2022, 378 (6623), 951-953.

Flexner, Abraham (1939): The Usefulness of Useless Knowledge. In: *Harper's Magazine*, 179, June/November, 544-552.

Foucault, Michel (2008): *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*. Burchell, Graham (transl.), Senellart, Michel (ed.). London: Palgrave Macmillan.

Furedi, Frank (2011): Introduction to the Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer. In: Molesworth, Mike/Scullion, Richard/Nixon, Elizabeth (eds.): *The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer*. London/New York, NY: Routledge.

Garben, Sacha (2010): The Bologna Process and the Lisbon Strategy: Commercialisation of Higher Education through the Back Door? In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 6, 209-230.

Garritzmann, Julian L. (2016): *The Political Economy of Higher Education Finance: The Politics of Tuition Fees and Subsidies in OECD Countries, 1945-2015*. London: Palgrave Macmillan.

Gary-Bobo, Robert/Trannoy, Alain (2005): Faut-il augmenter les droits d'inscription à l'université? In: *Revue française d'économie*, 19 (3), 189-237.

Gauteng School Education Bill Case (1996): *Gauteng Provincial Legislature In re: Gauteng School Education Bill of 1995* 1996 (3) SA 165 (CC) (4 April 1996).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Gelyke Kanse Case (2019): *Gelyke Kanse v. Chairperson of the Senate of the University of Stellenbosch* 2020 (1) SA 368 (CC) (10 October 2019).

General Agreement on Trade in Services, 15 April 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183 (entered into force 1 January 1995) (GATS).

Gillespie Finney, Treena/Finney, R. Zachary (2010): Are Students Their Universities' Customers? An Exploratory Study. In: *Education and Training*, 52 (4), 276-291.

Giroux, Henry A. (2014). *Neoliberalism's War on Higher Education*. Chicago, IL: Haymarket Books.

Goddard, John/Vallance, Paul (2013): *The University and the City*. London/New York, NY: Routledge.

Gorczynski, Paul (2018): More Academics and Students Have Mental Health Problems Than Ever Before. In: *The Conversation*, 22 February 2018, https://theconversation.com/more-academics-and-students-have-mental-health-problems-than-ever-before-90339

Gunn, Andrew/Kapade, Priya (2018): The University Grade Inflation Debate Is Going Global. In: *University World News*, No. 507, 25 May 2018, http://www.universityworldnews.com/article.php?story= 20180523095429859

Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities (1996): In: OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note. The Hague: OSCE Office of the High Commissioner on National Minorities, 5-8.

Hamburg Higher Education Law Case (2010): BVerfGE 127, 87 – Hamburgisches Hochschulgesetz, 20 July 2010.

Hazelkorn, Ellen (2008): Learning to Live with League Tables and Ranking: The Experience of Institutional Leaders. In: *Higher Education Policy*, 21 (2), 193-215.

Heller, Lydia (2020): Forschung und Corona: Publikationsflut beeinflusst wissenschaftlichen Fortschritt, Deutschlandfunk Kultur (24 September 2020), https://www.deutschlandfunkkultur.de/forschung-und-corona-publikationsflut-beeinflusst-100.html

Higher Education Act, No. 101 of 1997 (South Africa).

Hornsby, David J. (2015): How South African Universities Are Governed Is the Biggest Challenge. In: *The Conversation*, 8 September 2015, https://theconversation.com/how-south-african-universities-are-governed-is-the-biggest-challenge-47075

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, 993 U.N.T.S. 3 (entered into force 3 January 1976) (ICESCR).

Jacklin, Heather/Vale, Peter (eds.) (2009): *Re-imagining the Social in South Africa: Critique, Theory and Post-Apartheid Society*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press.

Jansen, Jonathan (2023): Tweet posted 18 April 2023, 10:05, @JJ_Stellies

Jessop, Bob (2018): On Academic Capitalism. In: *Critical Policy Studies*, 12 (1), 104-109.

Kinzelbach, Katrin (forthcoming): The Origin and Meaning of Freedom in the Human Right to Science. Article on file with this author.

Karran, Terence (2009): Academic Freedom in Europe: Time for a *Magna Charta*? In: *Higher Education Policy*, 22 (2), 163-189.

Karran, Terence/Beiter, Klaus D. (2020): Academic Freedom in the European Union: Legalities and Realities. In: Bergan, Sjur/Gallagher, Tony/Harkavy, Ira (eds.): *Academic Freedom, Institutional Autonomy and the Future of Democracy*. Strasbourg: Council of Europe, 121-138.

Karran, Terence/Beiter, Klaus D./Appiagyei-Atua, Kwadwo (2017): Measuring Academic Freedom in Europe: A Criterion Referenced Approach. In: *Policy Reviews in Higher Education*, 1 (2), 209-239.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Karran, Terence/Beiter, Klaus D./Mallinson, Lucy (2022): Academic Freedom in Contemporary Britain: A Cause for Concern? *Higher Education Quarterly*, 76 (3), 563-579.

Kehm, Barbara M./Teichler, Ullrich (2007): Research on Internationalisation in Higher Education. In: *Journal of Studies in International Education*, 11 (3/4), 260-273.

Kenney, Martin/Patton, Donald (2009): Reconsidering the Bayh-Dole Act and the Current University Invention Ownership Model. In: *Research Policy*, 38 (9), 1407-1422.

King, Edmund (1979): An Education Way Ahead for South Africa? In: *International Review of Education*, 25 (4), 481-500.

Klein, Naomi (2020): How Big Tech Plans to Profit from the Pandemic. In: *The Guardian*, 13 May 2020, https://www.theguardian.com/news/2020/may/13/naomi-klein-how-big-tech-plans-to-profit-from-coronavirus-pandemic

Kotzmann, Jane (2018): *The Human Rights-Based Approach to Higher Education: Why Human Rights Norms Should Guide Higher Education Law and Policy*. Oxford: OUP.

Krücken, Georg (2008): Lässt sich Wissenschaft managen? In: *Wissenschaftsrecht*, 41 (4), 345-358.

Larivière, Vincent/Haustein, Stefanie/Mongeon, Philippe (2015): The Oligopoly of Academic Publishers in the Digital Era. In: *PLoS One*, 10 (6), e0127502, 1-15.

Lawrence, Peter A. (2007): The Mismeasurement of Science. In: *Current Biology*, 17 (5), R583-R585.

Lee, You-Na/Walsh, John P. (2022): Rethinking Science as a Vocation: One Hundred Years of Bureaucratization of Academic Science. In: *Science, Technology, and Human Values*, 47 (5), 1057-1085.

Lenzen, Dieter (2015): *University of the World: A Case for a World University System*. Cham: Springer.

Lo, William Y. (2011), Soft Power, University Rankings and Knowledge Production: Distinctions between Hegemony and Self-Determination in Higher Education. In: *Comparative Education*, 47 (2), 209-222.

Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (2011): In: De Schutter, Olivier et al. (2012): Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. In: *Human Rights Quarterly*, 34 (4), 1084-1169.

Mahroum, Sami (2016): "Publish or Perish": The New Brain Drain in Science, World Economic Forum, 8 November 2016, https://www.weforum.org/agenda/2016/11/publish-or-perish-the-new-brain-drain-in-science

Manthalu, Chikumbutso H./Waghid, Yusef (2019): Decoloniality as a Viable Response to Educational Transformation in Africa. In: Manthalu, Chikumbutso H./Waghid, Yusef (eds.): *Education for Decoloniality and Decolonisation in Africa*. London: Palgrave Macmillan, 25-46.

Matei, Liviu/Iwinska, Julia (2018): Diverging Paths? Institutional Autonomy and Academic Freedom in the European Higher Education Area. In: Curaj, Adrian/Deca, Ligia/Pricopie, Remus (eds.): *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Cham: Springer, 345-368.

Meho, Lokman I. (2007): The Rise and Rise of Citation Analysis: In: *Physics World*, 20 (1), 32-36.

Merten, Marianne (2019): State Capture Wipes Out Third of SA's R4.9-Trillion GDP – Never Mind Lost Trust, Confidence, Opportunity. In: *Daily Maverick*, 1 March 2010, https://www.dailymaverick.co.za/article/2019-03-01-state-capture-wipes-out-third-of-sas-r4-9-trillion-gdp-never-mind-lost-trust-confidence-opportunity

Merton, Robert K. (1973a): The Normative Structure of Science (1942). In: Storer, Norman W. (ed.): *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago, IL/London: University of Chicago Press, 267-278.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Merton, Robert K. (1973b): Priorities in Scientific Discovery (1957). In: Storer, Norman W. (ed.): *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago, IL/London: University of Chicago Press, 286-324.

Merton, Robert K./Barber, Elinor (2004): *The Travels and Adventures of Serendipity: A Study in Sociological Semantics and the Sociology of Science*. Princeton, NJ/Oxford: Princeton University Press.

Moko Case (2020): *Moko v. Acting Principal of Malusi Secondary School* 2021 (3) SA 323 (CC) (28 December 2020).

Moosa, Imad A. (2018): *Publish or Perish: Perceived Benefits Versus Unintended Consequences*. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar.

Moriarty, Philip (2011): Science as a Public Good. In: Holmwood, John (ed.): *A Manifesto for the Public University*. London/New York, NY: Bloomsbury, 56-73.

Morley, Louise/Marginson, Simon/Blackmore, Jill (2014): Education and Neoliberal Globalization. In: *British Journal of Sociology of Education*, 35 (3), 457-468.

Morrison, Heather (2009): *Scholarly Communication for Librarians*. Oxford et al.: Chandos Publishing.

Nelson, Richard R. (2004): The Market Economy, and the Scientific Commons. In: *Research Policy*, 33 (3), 455-471.

Nida-Rümelin, Julian (2014): *Zur Krise beruflicher und akademischer Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Nowotny, Helga et al. (eds.) (2005): *The Public Nature of Science under Assault: Politics, Markets, Science and the Law*. Berlin/Heidelberg: Springer.

Nussbaum, Martha C. (2010): *Not for Profit: Why Democracy Needs the Humanities*. Princeton, NJ/Oxford: Princeton University Press.

OECD (1979): *Future Educational Policies in the Changing Social and Economic Context*. Paris: OECD.

OECD (1998): *Redefining Tertiary Education*. Paris: OECD.

OECD (2008): *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Paris: OECD.

Oleinik, Anton (2009): Does Education Corrupt? Theories of Grade Inflation. In: *Educational Research Review*, 4 (2), 156-164.

Open Access (OA), Electronic Frontier Foundation, https://www.eff.org/issues/open-access

Orman, Jon (2008): *Language Policy and Nation-Building in Post-Apartheid South Africa*. Cham: Springer.

OSCE High Commissioner on National Minorities (1996): The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities & Explanatory Note. The Hague: OSCE Office of the High Commissioner on National Minorities.

Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2014): Academic Rankings between the "Republic of Science" and "New Public Management." In: Lanteri, Alessandro/Vromen, Jack (eds.): *The Economics of Economists: Institutional Setting, Individual Incentives, and Future Prospects*. Cambridge: CUP, 77-103.

Osterloh, Margit/Frey, Bruno S. (2015): Ranking Games. In: *Evaluation Review*, 39 (1), 102-129.

Pacchioni, Gianfranco (2018): *The Overproduction of Truth: Passion, Competition, and Integrity in Modern Science*. Oxford: OUP.

Park, Michael/Leahey, Erin/Funk, Russell J. (2023): Papers and Patents Are Becoming Less Disruptive over Time. In: *Nature*, 5 January 2023, 613, 138-160.

Perutz, Max (2003): *I Wish I Had Made You Angry Earlier: Essays on Science, Scientists and Humanity*. New York, NY: Cold Spring Harbour Laboratory Press.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Peters, Michael A. (2016): Education, Neoliberalism, and Human Capital: *Homo Economicus* as "Entrepreneur of Himself." In: Springer, Simon/Birch, Kean/MacLeavy, Julie (eds.): *The Handbook of Neoliberalism*. New York, NY/London: Routledge, 297-307.

Piwowar, Heather et al. (2018): The State of OA: A Large-Scale Analysis of the Prevalence and Impact of Open Access Articles. In: *PeerJ*, 6:e4375, DOI: 10.7717/peerj.4375, 1-23.

Popescu, Irina (2016): The Educational Power of Discomfort. In: *The Chronicle of Higher Education*, 17 April 2016, https://www.chronicle.com/article/the-educational-power-of-discomfort

Power, Michael (1999): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: OUP.

Prelec, Tena et al. (2022): Is Academic Freedom at Risk from Internationalisation? Results from a 2020 Survey of UK Social Scientists. In: *The International Journal of Human Rights*, 26 (10), 1698-1722.

Pusser, Brian/Marginson, Simon (2013): University Rankings in Critical Perspective. In: *Journal of Higher Education*, 84 (4), 544-568.

Readings, Bill (1997): *The University in Ruins*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press.

Reichman, Jerome H./Okediji, Ruth L. (2012): When Copyright Law and Science Collide: Empowering Digitally Integrated Research Methods on a Global Scale. In: *Minnesota Law Review*, 96 (4), 1362-1480.

Research Outputs Policy (2015): Republic of South Africa, Government Notice No. 188, Government Gazette, Vol. 597, No. 38552, 11 March 2015.

Rider, Sharon/Hasselberg, Ylva/Waluszewski, Alexandra (eds.) (2013): *Transformations in Research, Higher Education and the Academic Market: The Breakdown of Scientific Thought*. Dordrecht et al.: Springer.

Riedel, Eibe/Söllner, Sven (2006): Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts. In: *JuristenZeitung*, 61 (6), 270-277.

Robinson, David (2013): The Mismeasure of Higher Education? The Corrosive Effect of University Rankings. In: *Ethics in Science and Environmental Politics*, 13 (2), 65-71.

Rojstaczer, Stuart/Healy, Christopher (2012): Where A Is Ordinary: The Evolution of American College and University Grading, 1940-2009. In: *Teachers College Record*, 114 (7), 1-23.

Sandel, Michael J. (2020): *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* London: Penguin.

Schiedermair, Hartmut (1984): Die deutsche Universitätsreform im Jahre 1983. In: Zeidler, Wolfgang/Maunz, Theodor/Roellecke, Gerd (Hg.): *Festschrift Hans-Joachim Faller*. München: C.H. Beck, 217-248.

Schneider, Geoff (2013): Student Evaluations, Grade Inflation and Pluralistic Teaching: Moving from Customer Satisfaction to Student Learning and Critical Thinking. In: *Forum for Social Economics*, 42 (1), 122-135.

Schulte, Martin (2006): Grund und Grenzen der Wissenschaftsfreiheit. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, *Kultur und Wissenschaft*, Vol. 65. Berlin: De Gruyter, 110-145.

Shakespeare, William (2003): *Hamlet*. The Annotated Shakespeare, Raffel, Burton (ed.). New Haven, CT/London: Yale University Press.

Seale, Lebogang (2022): Academic Freedom Upheld at University of Johannesburg, Opinion Pieces, 23 December 2022, https://www.uj.ac.za/news/academic-freedom-upheld-at-university-of-johannesburg

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*. New York, NY: Alfred Knopf.

Shin, Jung Cheol/Cummings, William K. (2014): Teaching and Research Across Higher Education Systems: Typology and Implications. In: Shin, Jung Cheol et al. (eds.): *Teaching and Research in Contemporary Higher Education: Systems, Activities and Rewards*. Dordrecht et al.: Springer, 381-394.

Slaughter, Sheila/Leslie, Larry L. (1997): *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Slow Science Academy (2010): The Slow Science Manifesto, http://slow-science.org

Smith, Tara (2020): Scientific Purpose and Human Rights: Evaluating General Comment No 25 in Light of Major Discussions in the *travaux préparatoires* of the Universal Declaration of Human Rights and International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. In: *Nordic Journal of Human Rights*, 38 (3), 221-236.

Smyth, John (2017): *The Toxic University: Zombie Leadership, Academic Rock Stars and Neoliberal Ideology*. London: Palgrave Macmillan.

Socrates (1994): *Xenophon, Memorabilia*. Bonnette, Amy L. (transl.). Ithaca/London: Cornell University Press.

Söllner, Sven (2007): *Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung*. Stuttgart: Boorberg.

Solomon, David J./Björk, Bo-Christer (2012): A Study of Open Access Journals Using Article Processing Charges. In: *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 63 (8), 1485-1495.

Taylor, Paul (2003): Humboldt's Rift: Managerialism in Education and Complicit Intellectuals. In: *European Political Science*, 3 (1), 75-84.

Tomaselli, Keyan G. (2021): *Contemporary Campus Life: Transformation, Manic Managerialism and Academentia*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Tomaševski, Katarina (2000): Progress Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, U.N. Doc. E/CN.4/2000/6 (1 February 2000).

Tomaševski, Katarina (2005): Has the Right to Education a Future within the United Nations? A Behind-the-Scene Account by the Special Rapporteur on the Right to Education 1998-2004. In: *Human Rights Law Review*, 5 (2), 205-237.

Tomlinson, Michael (2014): Exploring the Impact of Policy Changes on Students' Attitudes and Approaches to Learning in Higher Education. York: Higher Education Academy.

UNESCO General Conference (1997): Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, Doc. 29 C/Res 11 (11 November 1997).

UNESCO General Conference (2017): Recommendation on Science and Scientific Researchers, Doc. 39 C/Res 85 (13 November 2017).

UNESCO General Conference (2021): Recommendation on Open Science, Doc. 41 C/Res 22 (23 November 2021).

UNESCO Guidelines on Language and Education (2003): In: Education in a Multilingual World, UNESCO Position Paper. Paris: UNESCO, 28-33.

Universal Declaration of Human Rights, U.N.G.A. Res. 217 (III) A (10 December 1948) (UDHR).

University Judgment (1973): BVerfGE 35, 79 – Hochschul-Urteil, 29 May 1973.

Uprimny, Rodrigo/Chaparro Hernández, Sergio/Castro Araújo, Andrés (2019): Bridging the Gap: The Evolving Doctrine on ESCR and "Maximum Available Resources." In: Young, Katharine G. (ed.): *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: CUP, 624-653.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Van der Wende, Marijk (2007): Internationalization of Higher Education in the OECD Countries: Challenges and Opportunities for the Coming Decade. In: *Journal of Studies in International Education*, 11 (3/4), 274-289.

Van Noorden, Richard (2013). The True Cost of Science Publishing. In: *Nature*, 28 March 2013, 495, 426-429.

Verger, Antoni/Robertson, Susan L. (2012): The GATS Game-Changer: International Trade Regulation and the Constitution of a Global Education Marketplace. In: Robertson, Susan L. et al. (eds.): *Public Private Partnerships in Education: New Actors and Modes of Governance in a Globalizing World*. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar, 104-127.

Weber, Max (1922): Wissenschaft als Beruf. In: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 524-555.

Wellcome (2020): What Researchers Think About the Culture They Work In. London: Wellcome Trust.

Wier, Ludvig/Reynolds, Hayley (2018): Big and "Unprofitable": How 10 Per Cent of Multinational Firms Do 98 Per Cent of Profit Shifting, WIDER Working Paper 2018/111, https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2018-111.pdf

Williams, Joanna (2013): *Consuming Higher Education: Why Learning Can't be Bought*. London et al.: Bloomsbury.

Williams, Sierra (2023): Are 90 % of Academic Papers Really Never Cited? Reviewing the Literature on Academic Citations, LSE Impact Blog (23 April 2014), https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2014/04/23/academic-papers-citation-rates-remler

Williamson, Ben/Hogan, Anna (2021): *Pandemic Privatisation in Higher Education: Edtech & University Reform*. Brussels: Education International.

Wolhuter, Charl et al. (2011): South Africa: Recklessly Incapacitated by a Fifth Column – The Academic Profession Facing Institutional Governance. In: Locke, William/Cummings, William K./Fisher, Donald (eds.): *Changing Governance and Management in Higher Education: The Perspectives of the Academy*. Dordrecht et al.: Springer, 107-125.

Wong, Billy/Chiu, Yuan-Li T. (2019): Let Me Entertain You: The Ambivalent Role of University Lecturers as Educators and Performers. In: *Educational Review*, 71 (2), 218-233.

Wright, Susan (2012): Ranking Universities within a Globalised World of Competition States: To What Purpose, and With What Implications for Students? In: Andersen, Hanne L./Jacobsen, Jens C. (eds.), *Uddannelseskvalitet i en globaliseret verden*. Frederiksberg: Samfundslitteratur, 81-102.

Young, Michael (2003): National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: A Comparative Perspective. In: *Journal of Education and Work*, 16 (3), 223-237.

Ziman, John (2003): *Real Science: What It Is, and What It Means*. Cambridge: CUP.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2946

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

WOCHEN SCHAU VERLAG

... ein Begriff für politische Bildung

Standardwerke

Bernd Ladwig

Moderne politische Theorie

Fünfzehn Vorlesungen zur Einführung

Dieses Lehrbuch bietet eine kritische Einführung in die moderne politische Theorie nach dem Vorbild amerikanischer Studienbücher. Die Theorien für und über die moderne Gesellschaft geben Aufschluss über die politische Situation, in der wir leben. Das Buch spannt den Bogen von ökonomischen Theorien der Demokratie über Theorien von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann bis hin zum Feminismus.

ISBN 978-3-8252-5831-3,
288 S., € 15,90
PDF ISBN 978-3-8385-5831-8, € 14,99

Michael May, Marc Partetzke

Einführung in die Politikdidaktik

Band 1: Geschichte, Essentials, Forschungs- und Entwicklungsfelder

Die Politikdidaktik als Wissenschaft vom Lehren und Lernen der Politik hat sich in den letzten Jahrzehnten als Wissenschaft etabliert und ausdifferenziert. Der Band führt leicht verständlich in die zentralen Fragestellungen, Grundbegriffe sowie Forschungs- und Entwicklungsfelder ein. Die Lektüre schafft Orientierung und legt Grundlagen für erste Praxisversuche angehender Politiklehrer*innen. Das Buch versteht sich als Begleiter auf dem Weg zur professionellen und reflektierten Politik-Lehrkraft.

ISBN 978-3-8252-6045-3,
224 S., € 19,90
PDF ISBN 978-3-8385-6045-8, € 18,99

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

AUSSER DER REIHE

Marcellina Schmidt, Jan Tobias Polak, Angela Heucher, Lea Smidt, Lena Taube

Kann Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechte stärken?

ERGEBNISSE DER EVALUIERUNG DES MENSCHENRECHTSANSATZES IN DER PRIVATSEKTOR- UND FINANZSYSTEMEVALUIERUNG

Abstract

Menschenrechtliche Standards und Prinzipien sind fester Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik. Sie sollen in allen Projekten der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit verankert werden, die so Verletzungen von Menschenrechten vorbeugen und zur Stärkung von Menschenrechten in Partnerländern beitragen sollen. Ob dies in der Praxis erreicht wird, hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) für den Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung untersucht. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit häufig den Boden für die schrittweise Verwirklichung (progressive Realisierung) des Rechts auf Arbeit bereiten, indem Arbeitsplätze geschaffen werden. Allerdings tragen sie kaum dazu bei, gezielt und direkt gerechte und günstige Arbeitsbedingungen zu stärken.

Human rights standards and principles are an integral part of German development policy. All projects of governmental bilateral development cooperation are supposed to embed them and thereby prevent violations of human rights and contribute to strengthening human rights in partner countries. The German Development Cooperation Evaluation Institute (DEval) has evaluated this question for the area of private sector and financial system development. The results of the evaluation show that many development cooperation projects prepare the ground for the progressive realisation of the right to work by contributing to the creation of jobs. However, they hardly contribute to strengthening fair and favourable working conditions in a targeted and direct way.

1. Die Förderung von Menschenrechten durch Entwicklungszusammenarbeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg und mit dem Prozess der Dekolonialisierung gewannen sowohl Menschenrechte als auch Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an internatio-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

naler Relevanz. Obwohl es große inhaltliche Überschneidungen zwischen den Zielen von Entwicklungspolitik und der Realisierung von Menschenrechten gibt, wurden sie zunächst kaum miteinander in Verbindung gebracht (Broberg/Sano 2018). Erst in den 1990er Jahren integrierten mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen Menschenrechte explizit in ihre Entwicklungsprogramme. 2003 formulierten die Vereinten Nationen ein gemeinsames Verständnis menschenrechtsbasierter Ansätze der EZ (MRA) und definierten darin die Verwirklichung von Menschenrechten als eines der primären Ziele von EZ[1] (Robinson 2005). Heute haben eine ganze Reihe von Entwicklungspartnern MRA formuliert (siehe Polak et al. 2021a).

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit die EZ zur Stärkung von Menschenrechten in Partnerländern beitragen kann und wie sie mit dem Risiko möglicher Menschenrechtsverletzungen umgeht. Hierfür werden empirische Ergebnisse einer strategischen Evaluierung des deutschen MRA vorgestellt, die das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) – ein Ressortforschungsinstitut des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – durchgeführt hat.

Für das BMZ sind Menschenrechte ein „Leitprinzip" und „Qualitätsmerkmal" (BMZ 2011, 2020a). Ein umfassender MRA bildet die Grundlage, um Menschenrechte in der Entwicklungspolitik und EZ zu verankern (BMZ 2011, 2013a). Damit Menschenrechte in Partnerländern der EZ gestärkt werden, gibt der MRA unter anderem vor, dass menschenrechtliche Standards und Prinzipien – wie Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit, Partizipation und Empowerment, Transparenz und Rechenschaftslegung – in allen bilateralen EZ-Vorhaben verankert sein müssen (BMZ 2011).

Das DEval hat den deutschen entwicklungspolitischen MRA in einer zweiteiligen Evaluierung untersucht. Der erste Teil, der 2021 veröffentlicht wurde, untersuchte die strategischen Vorgaben des Menschenrechtskonzepts und ihre Umsetzung in der Breite (Polak et al. 2021a). Im zweiten Teil nahm das DEval die Umsetzung und Wirksamkeit des MRA in Partnerländern in den Blick.[2] Dazu wurde ein Fokus auf

1 Siehe hierzu „The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies", Attachment 1: (un.org) (Zugriff: 20. Juli 2023).

2 Im ersten 2021 veröffentlichten Teil der Evaluierung stand die Umsetzung des MRA im BMZ sowie in den Durchführungsorganisationen in Deutschland im Fokus. Der erste Teil der Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass der deutsche entwicklungspolitische MRA trotz seines zehnjährigen Bestehens im Vergleich zu den Ansätzen anderer Entwicklungspartner und angesichts des globalen menschenrechtlichen Kontextes inhaltlich nach wie vor relevant ist. Allerdings zeigt sich im ersten Evaluierungsteil auch, dass der MRA in der deutschen EZ nur teilweise querschnittlich verankert wird. Im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung" scheint es Herausforderungen bei der Umsetzung zu geben, da der MRA dort im Vergleich zu anderen Sektoren weniger stark verankert ist (Polak et al. 2021).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Vorhaben zur Förderung von Privatsektor- und Finanzsystementwicklung in Partnerländern gelegt (Polak et al. 2022).

Die Ziele zur Förderung der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung weisen Bezüge zu Menschenrechten, insbesondere zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten auf. Die entsprechenden Entwicklungsprojekte oder -vorhaben können somit wichtige Beiträge zur Stärkung von Menschenrechten in den Partnerländern leisten. Zugleich bestehen in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung Risiken für die Verwirklichung von Menschenrechten.

Die Vorhaben zur Förderung der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung stellen durch ihren hohen Anteil an den finanziellen Gesamtmittelausgaben des BMZ einen der zentralen Aktivitätsbereiche der deutschen EZ dar.[3] Außerdem sind sie als Teil des Themenfelds „Wirtschaft und Menschenrechte", einer der praktisch und strategisch wichtigsten Arbeitsbereiche der deutschen Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren.[4]

Mit der im Jahr 2023 veröffentlichten Strategie zur feministischen Entwicklungspolitik wird die Rolle von Menschenrechten in der deutschen EZ zusätzlich betont. Die feministische Entwicklungspolitik ist ausdrücklich menschenrechtsbasiert und hat das explizite Ziel, strukturell benachteiligte Gruppen in den Mittelpunkt von EZ zu stellen, diskriminierende Strukturen abzubauen und zu Geschlechtergerechtigkeit beizutragen. Dafür identifiziert sie drei zentrale Bereiche, welche gestärkt werden sollen: Rechte (als Grundvoraussetzung für Gleichstellung), den Zugang zu Ressourcen und Repräsentanz in und eine gleichberechtigte Teilhabe an Entscheidungsprozessen (BMZ 2023). Sowohl den Fokus auf benachteiligte Gruppen als auch auf die Gewährleistung von Rechten teilt sich die Strategie mit dem entwicklungspolitischen Menschenrechtsansatz. Die Ergebnisse der Evaluierung sind somit über den Menschenrechtsansatz hinaus relevant und bedeutsam für Entwicklungspolitik insgesamt.

3 Von 2012 bis 2019 wurden für Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung 3,8 Milliarden Euro ausgezahlt. Das entspricht einem Anteil von sieben Prozent aller ODA-Auszahlungen des BMZ in diesem Zeitraum. Die Berechnungen basieren auf den vom BMZ an das *Creditor Reporting System (CRS)* des Entwicklungsausschusses *(Development Assistance Committee, DAC)* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung *(Organisation for Economic Co-operation and Development,* OECD*)* gemeldeten Daten über EZ-Auszahlungen *(disbursements)* auf Vorhabensebene für die Jahre 2012 bis 2019.

4 Die Bedeutung dieses Themenfelds spiegelt sich auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung wider, in dem der Einsatz für „faire und formelle Arbeitsbedingungen sowie existenzsichernde Löhne weltweit" betont wird (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021: 120).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

2. Grundlagen: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes in der Privatsektor und Finanzsystementwicklung

Die Förderung von Privatsektor- und Finanzsystementwicklung wird in der deutschen EZ in einem sogenannten Aktionsfeld umgesetzt. Gemeinsam mit den Aktionsfeldern „Berufliche Bildung" und „Sozial-ökologische Lieferketten, Handel und nachhaltige Infrastruktur" gehört es zu dem übergeordneten BMZ-Kernthema „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung und Beschäftigung" (BMZ 2020b, 2022).

2.1 MENSCHENRECHTE IM KONTEXT DER PRIVATSEKTOR- UND FINANZSYSTEMENTWICKLUNG

Obwohl der MRA nur teilweise in den BMZ-Strategiepapieren zur Privatwirtschaftsförderung (BMZ 2013b) und Finanzsystementwicklung (BMZ 2016) ausdrücklich genannt wird (siehe Polak et al. 2021), finden sich in den für das Aktionsfeld vorgegebenen Zielen Bezüge zu Menschenrechten. Vorhaben der Privatsektorentwicklung sollen über ihre Ausrichtung auf Beschäftigungsförderung und die Schaffung existenzsichernder Einkommen allen Menschen „ein selbstbestimmtes und menschenwürdiges Leben" (BMZ 2013b: 7) im Sinne des ökonomischen Empowerments ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Förderung der Kernarbeitsnormen als wichtiges Ziel dieser Vorhaben verwiesen.

Das Strategiepapier zur Finanzsystementwicklung (BMZ 2016) sieht vor, die Umsetzung der menschenrechtlichen Prinzipien Empowerment, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit durch den Aufbau von „inklusiven und stabilen Finanzsystemen zu unterstützen" (BMZ 2016: 12). Strukturell benachteiligte Gruppen – insbesondere Frauen, Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) des formellen und informellen Sektors sowie kleine Landwirtschaftsbetriebe – sollen einen chancengleichen Zugang zu angepassten Finanzdienstleistungen erhalten. Über die Stärkung von Finanz- und Aufsichtsinstitutionen bei der Einhaltung der *Responsible Finance*-Prinzipien nimmt das Strategiepapier auch Bezug auf die menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation, Transparenz und Rechenschaft (BMZ 2016).

Die für die Privatsektor- und Finanzsystementwicklung zentralen Menschenrechte sind folglich wirtschaftliche Menschenrechte, insbesondere arbeitsbezogene Rechte wie das Recht auf Arbeit und das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen. Hierbei wird ein breites Verständnis von menschenwürdiger Arbeit ange-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

wandt.[5] Arbeitsbezogene Menschenrechte sind nicht nur in den Menschenrechten verankert. Sie wirken sich auch auf den Zugang zu und die Kontrolle über Ressourcen aus – wie beispielsweise den Zugang zu finanziellen Mitteln und die Entscheidung darüber, wofür diese verwendet werden – und beinhalten durch in ihnen verankerte Elemente Repräsentanzmöglichkeiten wie die Interessenvertretung durch Gewerkschaften.

Das Menschenrechtskonzept (BMZ 2011) und der korrespondierende Menschenrechtsleitfaden (BMZ 2013a) formulieren Annahmen zu den menschenrechtsbezogenen Wirkungen von Vorhaben im Bereich der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung folgendermaßen: Maßnahmen aus den Bereichen Privatwirtschaftsförderung, Finanzsystementwicklung sowie berufliche Bildung sollen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Partnerländern beitragen. Da existenzsichernde Beschäftigungsmöglichkeiten wesentlich für die Verwirklichung vieler Menschenrechte sind, soll nachhaltige Wirtschaftsentwicklung indirekt auch zur Verbesserung der menschenrechtlichen Situation in den Partnerländern der deutschen EZ beitragen. Darüber hinaus werden im Menschenrechtskonzept konkrete Rechte, die im Zusammenhang mit Arbeit stehen, aufgegriffen. Insbesondere das Recht auf Arbeit und das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen werden unter anderem mit Verweisen auf den Sozialpakt der Vereinten Nationen (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, ICESCR), die ILO-Kernarbeitsnormen und die *Decent Work*-Agenda thematisiert (BMZ 2011).

5 Die Gewährleistung des Rechts auf Arbeit ist ein wesentlicher Aspekt menschenwürdiger Arbeit und wird in diversen Menschenrechtsdokumenten thematisiert. So benennt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen das Recht auf Arbeit als wesentlichen Teil der Menschenwürde. Die ausführlichste Auseinandersetzung mit dem Recht auf Arbeit (und verwandten Arbeitsrechten) findet sich im Sozialpakt. Diese Rechte sind explizit als Staatenpflicht definiert, das heißt, Staaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Verwirklichung des Rechts zumindest schrittweise zu ermöglichen (progressive Realisation, ICESCR, Artikel 2). Laut Artikel 6 des Sozialpakts muss Rechteinhabenden die Möglichkeit gegeben werden, den eigenen Lebensunterhalt durch freigewählte Arbeit zu verdienen (Absatz 1). Maßnahmen, die Vertragsstaaten treffen können, um das Recht auf Arbeit zu gewährleisten, umfassen etwa berufliche Beratung oder Ausbildungsprogramme. Vollbeschäftigung unter der Achtung anderer Menschenrechte ist das erklärte Ziel (Absatz 2). Die Gewährleistung des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen ist ebenfalls ein wesentlicher Aspekt menschenwürdiger Arbeit. Dieses Recht ist ausführlich im Sozialpakt sowie auch in den Kernarbeitsnormen und der *Decent-Work*-Agenda der International Labour Organization formuliert. Zu diesem Recht gehören laut Artikel 7 des Sozialpaktes Grundsätze für den Arbeitslohn, Maßnahmen des Arbeitsschutzes, Aufstiegsmöglichkeiten sowie Regelungen zu Arbeitszeiten und Pausen. Artikel 8 umfasst das Recht auf Gewerkschaftsbildung, das Recht zur Bildung von Gewerkschaftsverbänden und das Streikrecht. Artikel 9 erkennt das Recht auf soziale Sicherung an. Artikel 10 umfasst Rechte wie den Mutterschutz und die Festlegung eines Mindestalters für Beschäftigte. Artikel 12 enthält weitere Gesundheitsaspekte in Bezug auf Arbeit und Artikel 2 das Diskriminierungsverbot mit Blick auf Beschäftigung.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

2.2 MENSCHENRECHTLICHE RISIKEN IM AKTIONSFELD

Ungeachtet der genannten menschenrechtlichen Ziele von Vorhaben zur Förderung der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung bestehen auch spezifische Risiken für die Verwirklichung von Menschenrechten. Zunächst kann die Förderung von Innovation und strukturellem Wandel durch EZ-Maßnahmen einen negativen Einfluss auf Beschäftigung und somit das Recht auf Arbeit haben, wenn sie nicht durch staatliche Maßnahmen begleitet und gesteuert werden. Zwar geben wissenschaftliche Studien Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen Produktinnovationen und der Nachfrage nach Arbeitskräften, beispielsweise in Uganda (Ayoki et al. 2018). Jedoch kann technologischer Wandel auch zu einer Automatisierung von Arbeitsprozessen und zum Abbau oder zumindest zur Verlagerung von Arbeitsplätzen führen (Frey/Osborne 2017).

Ebenso sind EZ-Maßnahmen, die den Übergang von treibhausgasintensiven zu klimafreundlichen Technologien in der Privatwirtschaft unterstützen, mit menschenrechtlichen Risiken verbunden, wenn eine gerechte Transformation (*just transition*) scheitert. Dies geschieht zum Beispiel, wenn Industriezweige Arbeitsplätze großflächig abbauen und Beschäftigte nicht durch staatliche Sicherungssysteme oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgefangen werden (IHRB 2020; UNRISD 2018). Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Investitionen durch EZ-geförderte Finanzintermediäre im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung" Projekte finanzieren, die zu Zwangsumsiedlungen führen und eine Beteiligung, Zustimmung und Entschädigung der betroffenen Bevölkerung nicht gewährleisten (BMZ 2013a).

Des Weiteren kann die Förderung von privatwirtschaftlichen Standards zum Ausschluss von ressourcenärmeren Akteur*innen im Markt führen, etwa wenn Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU) Standards nicht einführen oder dokumentieren können und dadurch im Markt verdrängt werden.[6] Wissenschaftliche Studien zeigen, dass eine Verdrängung lokaler KKMU zugunsten großer Konzerne – trotz kurzfristiger Potenziale für die Beschäftigungsförderung – einer nachhaltigen, menschenrechtsfördernden Wirtschaftsentwicklung abträglich sein kann. So zeigen Vadlamannati et al. (2020), dass Auslandsinvestitionen in extraktiven Sektoren mit Menschenrechtsmissbräuchen zusammenhängen, insbesondere, wenn im jeweiligen Land demokratische Institutionen fehlen.

6 Der Menschenrechtsleitfaden thematisiert dieses Risiko der Verdrängung lokaler KKMU in Vorhaben der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung zugunsten größerer Unternehmen mit dokumentierten Standards (BMZ 2013a). Allerdings berücksichtigen Projektevaluierungen der Durchführungsorganisationen mögliche Verdrängungseffekte bei der Bewertung von EZ-Vorhaben bisher nicht (Habbel et al. 2021).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Zusätzliche Risiken im Aktionsfeld bestehen bei Kreditvergaben, die zu einer Überschuldung der Kreditnehmenden führen können (Orth et al. 2020), was das Abgleiten in prekäre, nicht menschenrechtskonforme Arbeitsverhältnisse begünstigen und zu einer Verschlechterung der Nahrungssituation führen kann (LICADHO 2019). Darüber hinaus sind mögliche Wirkungen auf Menschenrechte auch abhängig von nationalen und globalen Kontextfaktoren, wie beispielsweise staatliche Repressionen, Krieg und Konflikt, fehlgeleitete Wirtschaftspolitik und mangelnde wirtschaftliche Regulierung (BMZ 2011).

Die Privatwirtschaft- und Finanzsystementwicklung steht jedoch nicht generell im Konflikt mit der Einhaltung von Menschenrechten. Um Risiken systematisch zu begegnen, formuliert das BMZ den Anspruch, dass menschenrechtliche Standards und Prinzipien übergreifend in allen Vorhaben verankert werden (BMZ 2013a). Insbesondere menschenrechtliche Risikoprüfungen können hilfreich sein, um Maßnahmen zur Risikominderung festzulegen. Die konsequente Umsetzung des MRA soll somit die systematische Integration von Menschenrechten in Vorhaben ermöglichen und zuvor genannten Risiken vorbeugen (Polak et al. 2022).

3. Methodisches Vorgehen der Evaluierung

Der zweite Teil der Evaluierung basiert auf zwei Evaluierungsansätzen. Zunächst setzte das Evaluierungsteam eine menschenrechtsbasierte Evaluierung (MRBE) um, indem menschenrechtliche Standards und Prinzipien mit Blick auf den Gegenstand, den Evaluierungsprozess und die Methodik berücksichtigt wurden (UNEG 2014; Steckhan et al. 2018). Des Weiteren wurde ein theoriebasierter Ansatz angewendet, mit dem in einer Programmtheorie formulierte Annahmen empirisch untersucht wurden. Die Programmtheorie bildet ab, auf welche Weise übergeordnete Wirkungen durch eine Intervention erreicht werden sollen und beinhaltet somit Hypothesen über Wirkungszusammenhänge, die empirisch überprüft werden können (Chen 2005; Funnell und Rogers 2011).

Die Methodik kombinierte qualitative und quantitative Elemente, um die Robustheit der Ergebnisse zu erhöhen (Kelle 2018; Mertens 2017). Dazu führte das Evaluierungsteam zunächst qualitative Fallstudien auf Distanz in kriterienbasiert ausgewählten Vorhaben in Indien und Nigeria durch. Die Datenerhebung erfolgte hier mittels qualitativer Einzel- und Kleingruppeninterviews sowie Fokusgruppendiskussionen. Durch ihre geringere Strukturierung gestatten qualitative Interviews offene Antworten und somit das Erfassen von Einstellungen und Einschätzungen in den Sinnzusam-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

menhängen von Gesprächspartner*innen. Somit ermöglichen sie ein Verstehen von Sachverhalten aus der Sicht von Interviewpartner*innen (Dannecker/Vossemer 2014). Zu den Interviewpartner*innen gehörten sowohl Vertreter*innen von Projektträgern als auch Personen oder Vertreter*innen von Organisationen, die von den Projektaktivitäten direkt betroffen waren. Darüber hinaus führte das Evaluierungsteam Schreibtischfallstudien in weiteren Fallstudienländern, Dokumentenanalysen und eine Synthese der Ergebnisse von Projektevaluierungen durch.

4. Die Wirksamkeit bilateraler Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung auf Menschenrechte

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen

Sowohl die Ergebnisse der Fallstudien auf Distanz als auch der Evaluierungssynthese verweisen darauf, dass die Vorhaben der bilateralen EZ zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen in den von ihnen bedienten Wirtschaftssektoren der jeweiligen Partnerländer beitragen.

Die Fallstudien zeigen, dass 4 von 5 Vorhaben Beiträge zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen leisten. Meist thematisieren Vorhaben, in denen Beispiele für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu finden sind, auch die Sicherung von Arbeitsplätzen als Wirkung. Nur in einem von fünf Fällen wurden ausschließlich Beiträge zur Sicherung von Arbeitsplätzen festgestellt.

Diese Befunde der Fallanalyse wurden durch die Ergebnisse der Evaluierungssynthese bestätigt. 32 Prozent der Vorhaben zielen direkt auf die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen ab (Outcomes). 50 Prozent der Vorhaben verfolgen entsprechende Ziele indirekt auf übergeordneter Ebene (Impacts).

Abbildung 1 zeigt, dass die Mehrheit jener Vorhaben, die direkt zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen wollen, in den Projektevaluierungen als größtenteils wirksam in ihrem Vorhabenskontext beschrieben werden (6 von 9 Berichte). Auch bei einem großen Anteil jener Vorhaben, die entsprechende Wirkungen indirekt erreichen wollen, wird die Erreichung von mindestens einem dieser Ziele in den Berichten als plausibel beschrieben (18 von 23 Berichte)[7].

7 Aufgrund dessen sind in den Projektevaluierungen häufig nur indirekte Schätzungen des Umfangs der Beschäftigungseffekte enthalten.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

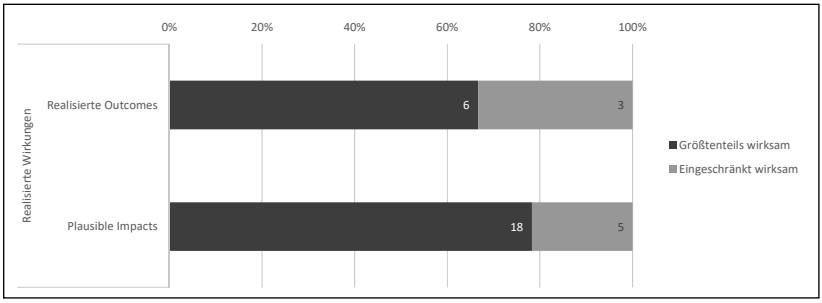


Abb. 1: Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen: realisierte Wirkungen. Quelle: Polak et al. 2022

Darüber hinaus deuteten die Ergebnisse der Evaluierung darauf hin, dass die untersuchten Vorhaben oft intermediäre Wirkungen erreichen, die die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen vorbereiten können.

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen

Die Ergebnisse zur Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen standen im Gegensatz zu den Ergebnissen hinsichtlich der Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen.

In zwei von fünf untersuchten Fällen konnten Beiträge zur Verwirklichung einzelner Aspekte gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen identifiziert werden. Hauptsächlich wurden beabsichtigte Beiträge zur existenzsichernden Entlohnung[8] genannt. Andere Aspekte von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen wurden dagegen kaum oder nie genannt. Allerdings handelt es sich in beiden Fällen um Arbeitsbedingungen von Beschäftigten von Unternehmen, die als Implementierungspartner an den Vorhaben mitwirken. In keinem Vorhaben ließen sich Wirkungen identifizieren, die auf eine gezielte und aktive Umsetzung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen in KKMU für Arbeitnehmende zurückgehen. In keinem der untersuchten Fälle beinhalten die Wirkungsmatrizen Zielindikatoren, die ausdrücklich auf die Stärkung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen ausgerichtet sind. In den genannten Fällen, in denen Beiträge von Vorhaben zu entsprechenden

8 Existenzsichernde Entlohnung findet sich kaum als eigenständige Zielsetzung in den Vorhaben, sondern resultiert in den Wirkungslogiken der Vorhaben zumeist aus Zielsetzungen zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten oder zur gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. In drei Vorhaben, in denen Einkommenseffekte eine direkte Zielsetzung sind, wurde aus den Evaluierungsberichten nicht ersichtlich, inwiefern diese Einkommenseffekte „existenzsichernd“ sind.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Wirkungen bei Implementierungspartnern identifiziert wurden, lassen sie sich auf die vertragliche Verpflichtung von Implementierungspartnern zurückführen, internationale Standards wie etwa der ILO-Kernarbeitsnormen umzusetzen.

Die Ergebnisse der Evaluierungssynthese stärkten den Befund, dass Vorhaben selten Beiträge zur Verankerung von gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen leisten. Nur 3 von 44 Berichten (Outcome) beziehungsweise 14 von 44 Berichten (Impact) beinhalten intendierte Wirkungen auf einzelne Aspekte von Arbeitsbedingungen.

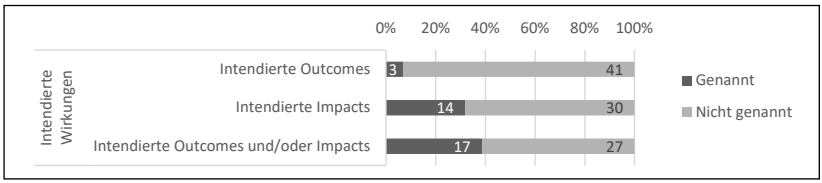


Abb. 2: Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen: intendierte Wirkungen. Quelle: Polak et al. 2022

Auch intermediäre Wirkungen sind für die Bewertung von Wirkungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen bedeutsam. Zwei von fünf Vorhaben der Fallstudien auf Distanz erreichen Wirkungen, die laut Interviewpartner*innen die Grundlagen für spätere Wirkungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen bilden. Allerdings geht aus den Interviews mit Programmmitarbeitenden hervor, dass entsprechende indirekte Beiträge nicht in der Verantwortung der Vorhaben liegen und kein systematisches Monitoring der Arbeitsbedingungen stattfindet. Die Auswertung der Evaluierungsberichte zeigt, dass intermediäre Wirkungen wie etwa die Stärkung von Unternehmen oder des Finanzsystems nur in drei Berichten mit übergeordneten Wirkungen in Hinblick auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen in Verbindung gebracht werden.

Ergebnisse hinsichtlich der Beiträge zur menschenrechtsbezogenen Stärkung benachteiligter Gruppen, Rechteinhabender und Pflichtentragender

Die Evaluierung untersuchte auch die Wirkungen von Vorhaben auf benachteiligte Gruppen und die menschenrechtsbezogene Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden.

Viele untersuchte Vorhaben ermöglichen benachteiligten Gruppen einen gleichberechtigten Zugang zu ihren Aktivitäten und Leistungen. In drei von fünf untersuchten Vorhaben der Fallstudien auf Distanz profitieren benachteiligte Gruppen von den positiven Wirkungen der Vorhaben. Auch die Evaluierungssynthese zeigte, dass Wirkungen auf benachteiligte Gruppen vergleichsweise häufig thematisiert werden. Gut die Hälfte dieser Vorhaben werden in den Projektevaluierungen ohne Einschränkungen als wirksam

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

bewertet wird (14 von 25 Nennungen in Berichten; siehe Abbildung 3). Auf der Impact-Ebene ist die Einschätzung der Wirksamkeit höher (17 von 22 Berichten).

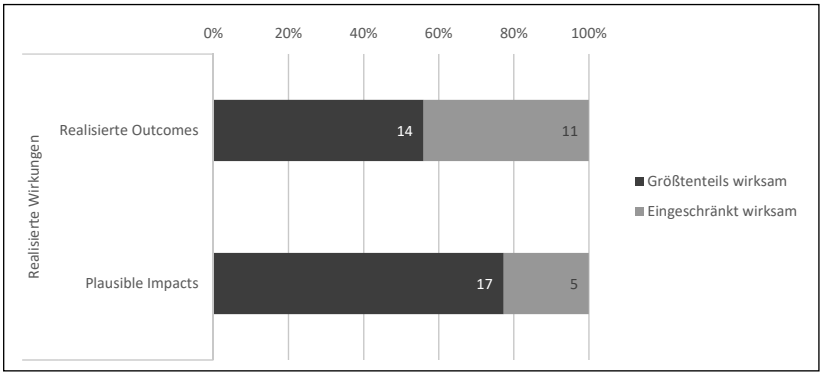


Abb. 3: Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen: realisierte Wirkungen. Quelle: Polak et al. 2022

Hierbei legen die untersuchten Vorhaben einen Fokus auf einzelne Gruppen, etwa auf Frauen oder Migrant*innen. Insgesamt werden Benachteiligungen in den Vorhabensdokumenten häufig ökonomisch definiert. Wirkungen sollen dementsprechend vor allem in Bezug auf ökonomisch benachteiligte Gruppen erzielt werden. So werden beispielsweise KKMU in ländlichen Regionen aufgrund von kontextabhängigen Gegebenheiten fokussiert, da diese mit Benachteiligungen für Unternehmer*innen und Beschäftigte einhergehen können.[9] Andere, in Partnerländern der EZ häufig strukturell benachteiligte Gruppen – etwa wie Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Behinderungen – werden von den Vorhaben weniger häufig adressiert. Auch Mehrfachdiskriminierung wird selten berücksichtigt; meist liegt der Fokus auf einer eindimensional definierten Benachteiligung.

Die Stärkung von Rechteinhabenden im Sinne des MRA, sodass diese ihre Rechte kennen, sie sich in die Lage versetzt fühlen, diese Rechte einzufordern, und sie auch faktisch einfordern, steht nur selten im Fokus der Vorhaben. Dies geht sowohl aus den Fallstudien als auch der Evaluierungssynthese hervor.[10] In keinem der in den Fallstu-

9 KKMU in ländlichen Regionen sind insbesondere beim Zugang zu Krediten benachteiligt, da die Risikoeinschätzung für Zahlungsausfälle im ländlichen Raum höher ist, KKMU häufig keinen Anschluss an das Finanzsystem haben und die fehlende Infrastruktur in diesen Regionen das Geschäfts- und Wachstumsklima für Unternehmen aufgrund fehlender Anbindung an Märkte verschlechtert.

10 Die Befunde zur Umsetzung des MRA spiegelten dieses Ergebnis, da besonders bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation und Empowerment Defizite identifiziert wurden. So haben die von den Vorhaben adressierte Rechteinhabende kaum Möglichkeiten, sich aktiv an der Ausrichtung und Gestaltung der Vorhaben zu beteiligen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

dien untersuchten Vorhaben wurden Beiträge zu einer entsprechenden Stärkung von Rechteinhabenden augenscheinlich. In der Evaluierungssynthese wies nur jeweils eins von 44 Vorhaben entsprechende intendierte Wirkungen auf Outcome- oder Impact-Ebene auf. So trägt beispielsweise ein Vorhaben dazu bei, einen öffentlichen Diskurs zur Gleichberechtigung von Frauen und zu Verbraucherschutzrechten zu etablieren. In diesem Zusammenhang werden auch Rechteinhabende über ihre Rechte aufgeklärt.

Auch die Wirksamkeit von Vorhaben der bilateralen EZ hinsichtlich der Stärkung von Pflichtentragenden, sodass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen beziehungsweise Menschenrechte achten können, wurde in der Evaluierung als nur teilweise erfüllt bewertet. In einzelnen Vorhaben werden Maßnahmen durchgeführt, die staatliche Akteur*innen so stärken sollen, dass diese ihren menschenrechtlichen Pflichten nachkommen können. Häufiger wurden Maßnahmen identifiziert, die auf die menschenrechtsbezogene Stärkung von Unternehmen abzielen.

5. Umgang mit Menschenrechtsrisiken

Das Evaluierungsteam untersuchte den Umgang mit Menschenrechtsrisiken in verschiedenen Phasen der Vorhaben. So wurde der Umgang mit Menschenrechtsrisiken während der Planung und Durchführung betrachtet.

In der Planungsphase zeigte sich, dass in 11 von 12 in Fallstudien untersuchten Vorhaben Menschenrechtsrisiken während der Prüfung identifiziert und erfasst werden konnten. Hierzu gehören Risiken im Hinblick auf Kinderarbeit in Kleinst- und Kleinunternehmen, eingeschränkte Arbeitssicherheit in finanzierten Projekten sowie die Nichteinhaltung von Umwelt- und Sozialstandards durch geförderte KKMU. Zudem wurde thematisiert, dass die Förderung von Unternehmerinnen zu einem Anstieg geschlechtsspezifischer Gewalt führen kann, wenn die wirtschaftliche Stärkung von Frauen und die damit einhergehenden neuen Rollen und Selbstverständnisse mit existierenden, patriarchal geprägten Geschlechterordnungen und -normen kollidieren. Neben Menschenrechtsrisiken nennen die untersuchten Vorhabensdokumente weitere politische und operative Risiken, die nicht mit potenziellen menschenrechtlichen Implikationen in Zusammenhang gebracht werden, etwa politische Instabilität, eine schwierige Sicherheitslage und sich verschlechternde makroökonomische Rahmenbedingungen. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigten, dass die Mehrheit der untersuchten Vorhaben (9 von 12 Fälle) Maßnahmen zur Risikovorbeugung, wie beispielsweise Maßnahmen zur Kapazitätsstärkung bei Partnerorganisationen zur Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, zur Umsetzung

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

des *do no harm*-Prinzips oder zur Anwendung eines konfliktsensiblen Monitorings während der Planungsphase entwickeln.

Die Untersuchung der Durchführungsphase der Vorhaben zeigte, dass ein systematisches Risikomanagement teilweise existiert. Risiken und risikomindernde Maßnahmen, die in der Planungsphase von Vorhaben identifiziert wurden, werden nicht durchgängig in die Durchführungsphase übertragen beziehungsweise dort adressiert. Zunächst zeigten die Ergebnisse, dass wenige der untersuchten Vorhaben (4 von 10 Fälle) Risiken und Maßnahmen in der Umsetzungsphase berücksichtigen.

Es wurde herausgestellt, dass punktuell Instrumente und Maßnahmen zum Risikomanagement existieren. Neue (und nicht antizipierte) Menschenrechtsrisiken werden jedoch nur in vier von zehn Fällen systematisch gemonitort beziehungsweise in den Blick genommen. Diese ergaben sich beispielsweise mit dem Beginn der Covid-19-Pandemie und deren wirtschaftlichen Folgen. Einige Vorhaben erfassten diese Entwicklung als menschenrechtliches Risiko und reagierten entsprechend. Dies lässt sich anhand von Vorhaben im Mikrofinanzbereich illustrieren. In diesen bestehen für KKMU höhere Risiken von Überschuldung oder Insolvenz durch ökonomische Auswirkungen der Pandemie. Auf diese Risiken wird mit verschiedenen Maßnahmen wie einer Aussetzung von Rückzahlungsverpflichtungen für Kredite und einer Aussetzung von Strafzahlungen bei ausbleibenden Ratenzahlungen reagiert. Das systematische Monitoring von Menschenrechtsrisiken in den Vorhaben zeigt auch, dass sich nicht alle in der Planung identifizieren Risiken in der Durchführung tatsächlich manifestieren.

Darüber hinaus ist auch die Umsetzung des menschenrechtlichen Prinzips der Rechenschaftspflicht durch Beschwerdemechanismen relevant für den Umgang mit Menschenrechtsrisiken. Die existierenden institutionellen Beschwerdemechanismen sind vom Vorhaben adressierten Rechteinhabenden und den Mitarbeitenden von Projekten jedoch oft nicht bekannt und es liegen kaum Informationen über die Unabhängigkeit und Objektivität der Mechanismen vor.

6. Diskussion: Einordnung der Evaluierungsergebnisse in den aktuellen Diskurs zur Stärkung von Menschenrechten durch EZ

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Evaluierung hinsichtlich der Beiträge zur Stärkung von Menschenrechten in den Partnerländern, als auch die Ergebnisse hinsichtlich des Umgangs mit menschenrechtlichen Risiken zusammengefasst, in den wissenschaftlichen Diskurs eingeordnet und vor dem Hintergrund der Leitfrage diskutiert, inwiefern Menschenrechte durch EZ gestärkt werden können.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die untersuchten Vorhaben der bilateralen EZ im Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung in Partnerländern teilweise zur Stärkung von Menschenrechten beitragen. Während die Vorhaben einen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen leisten, wurden Beiträge zur Stärkung von benachteiligten Gruppen und zur menschenrechtlichen Stärkung von Pflichtentragenden teilweise identifiziert. Beiträge zur Schaffung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen sowie der menschenrechtlichen Stärkung von Rechteinhabenden sind hingegen selten.

Die Ergebnisse hinsichtlich des Umgangs mit Menschenrechtsrisiken präsentierten sich als ambivalent. Während Vorhaben in der Planungsphase Menschenrechtsrisiken systematisch berücksichtigen, bestehen Lücken in der Durchführungsphase. Beispielsweise wurden menschenrechtliche Risiken, die in der Planungsphase von Vorhaben identifiziert wurden, nicht in die Durchführung übertragen. Zudem wurden Menschenrechtsrisiken während der Durchführung der Vorhaben nicht systematisch überwacht und adressiert.

Der Befund der Evaluierung, dass Vorhaben zur Förderung der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung Beiträge zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen leisten, lässt sich vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Studien kritisch kontextualisieren. So zeigen beispielsweise Piza et al. (2016), dass die Effekte von Entwicklungsvorhaben auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zwar positiv, jedoch gering sind. Grimm und Paffhausen (2015) stellen fest, dass die EZ zwar oft intermediäre Wirkungen wie etwa Managementfähigkeiten von Mitarbeitenden erreicht, Effekte hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze jedoch selten sind. Insgesamt machen aber nur wenige Studien konkrete Angaben zu erzielten direkten und indirekten Beschäftigungseffekten (CSIS und ODI 2016; IFC, 2011; Lancaster et al. 2006). Häufiger wird stattdessen generell die Bedeutung von EZ-finanzierten Investitionsfördermaßnahmen für das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung neuer Arbeitsplätze betont (Dhahri und Omri 2020; ILO 2018; Jouanjean und te Velde 2013; Lemma 2019; Nguébong-Ngatat 2018; Simpasa et al. 2015).

Die in der Evaluierung identifizierten strukturellen Herausforderungen, Wirkungen im Sinne der Schaffung gerechter und günstiger Arbeitsbedingungen von den Vorhaben zu integrieren, stehen im Kontext wissenschaftlichen Ergebnisse, die exemplarisch zeigen, wie diese auch im Rahmen von Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung verankert werden können. In einer Evaluierung der ILO wurde beispielsweise festgestellt, dass Mikrofinanzvorhaben wichtige Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen leisten können. Durch den Einsatz neuer finanzieller

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

und nicht-finanzieller Maßnahmen – wie Sparprodukte oder Mikroversicherungen beziehungsweise Trainingsmaßnahmen – könnten Mikrofinanzvorhaben unter anderem aktiv zur Reduzierung von arbeitsbezogenen Gesundheitsrisiken oder Kinderarbeit beitragen (ILO 2015; Balkenhol et al. 2012). Dass die Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen im Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung wichtig für die Erreichung von entwicklungspolitischen Zielen ist, wird beispielsweise bei Reeg (2015) ersichtlich. In dieser Studie wird festgestellt, dass ein Großteil der bestehenden Arbeitsplätze in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen keine Wege aus der Armut darstellen. Vielmehr brauche es nicht nur mehr Arbeitsplätze, sondern auch solche mit besseren Arbeitsbedingungen, etwa mit einem besseren Gehalt.[11]

Das Ergebnis der Evaluierung, dass bei der Förderung benachteiligter Gruppen ein Fokus besonders auf einzelne Gruppen gelegt und Mehrfachdiskriminierungen nur selten berücksichtigt oder systematisch identifiziert werden, spiegelt sich auch im Stand der wissenschaftlichen Studien zu dem Thema wider. Der bisherige Forschungsstand zu Wirkungen von EZ-Vorhaben auf die arbeitsbezogenen Rechte von strukturell benachteiligten Gruppen liefert vor allem Evidenz zu Menschen mit Behinderungen, Jugendlichen und Frauen (u. a. Kluve et al. 2017; Huis et al. 2017; van Rooyen et al. 2012; Vaessen et al. 2013; Swamy 2014; McKenzie et al. 2019). Dabei zeigt eine Reihe wissenschaftlicher Studien, dass die Förderung von benachteiligten Gruppen wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung von Partnerländern ist. So birgt etwa die systematische Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt ein großes Potenzial für Beschäftigungsförderung und Wirtschaftswachstum. Länder- und regionenvergleichende Studien legen einen negativen Effekt von geschlechterspezifischen Ungleichheiten bei der Beschäftigung auf Wirtschaftswachstum nahe (Duflo 2012; Klasen/ Lamanna 2009; Weinstein 2017). Ein Zuwachs formell beschäftigter Frauen kann einen sozialen Multiplikatoreffekt entfalten, beispielsweise indem sich die bezahlte Beschäftigung von Müttern positiv auf die Beschäftigung von Müttern in ihrer Nachbarschaft auswirkt (Maurin/ Moschion 2009). Auch in Bezug auf Jugendliche weisen Studien unter anderem auf Herausforderung der Integration einer hohen Anzahl von jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt hin (Leo et al. 2012; OECD 2019).

Auch hinsichtlich der menschenrechtsbezogenen Stärkung von adressierten Rechteinhabenden identifiziert die Evaluierung systematische Herausforderungen. Dass

11 Zugleich wird in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung staatlicher Rahmenbedingungen hingewiesen, etwa indem Arbeitsstandards sowohl de jure als auch de facto staatlich reguliert werden und der politische Wille für den Einsatz für Arbeitsrechte gegeben ist (Berliner et al., 2015; Robertson et al., 2016).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

diese überwunden werden können, zeigen einzelne Beispiele aus anderen Sektoren der EZ. So verfolgt etwa das Vorhaben „Menschenrechtsförderung und -dialog" in Mauretanien[12] unter anderem das Ziel, Rechteinhabende – insbesondere Frauen und Jugendliche im ländlichen Raum – über ihre Rechte aufzuklären und somit die Nachfrage nach Achtung, Schutz und Gewährleistung von Menschenrechten zu erhöhen. Dazu werden staatliche und nichtstaatliche Akteur*innen bei der Entwicklung und Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen beraten. Ergänzend dazu werden die Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Menschenrechtsakteur*innen wie etwa die nationale Menschenrechtsinstitution gestärkt sowie Dialogforen angeboten.

Die Ergebnisse der Evaluierung lassen sich auch in einen größeren entwicklungspolitischen Kontext einordnen. So weist der MRA, der in der Evaluierung untersucht wurde, große inhaltliche sowie konzeptionelle Überschneidungen zur Agenda 2030, die die aktuelle übergeordnete Entwicklungsagenda darstellt, auf. Für etwa 90 Prozent der darin ausformulierten nachhaltigen Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) lassen sich korrespondierende menschenrechtliche Verträge identifizieren (GIZ 2016). Die Ergebnisse der Evaluierung lassen dementsprechend Rückschlüsse über die Beträge zu, die die deutsche EZ im Bereich der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung zur Agenda 2030 leistet. Erstens tragen die untersuchten Vorhaben teilweise zur Umsetzung einzelner Aspekte des SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum" bei, indem sie Arbeitsplätze sichern und neue schaffen. Dadurch tragen sie zu einer schrittweisen Verbesserung von Arbeitsbedingungen im Sinne der *progressive realisation* bei. Allerdings werden kaum direkte Beiträge zu gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen geleistet. Zweitens weisen die Wirkungen der untersuchten Vorhaben direkte Bezüge zu den SDGs 1 „Keine Armut", 5 „Geschlechtergerechtigkeit" und 10 „Weniger Ungleichheiten" auf.

Vor dem Hintergrund einer feministischen Entwicklungspolitik in Deutschland sind die präsentierten Ergebnisse der Evaluierung hinsichtlich der Wirksamkeit auf Menschenrechte und benachteiligte Gruppen sowie der menschenrechtsbezogenen Stärkung von Rechteinhabenden und Pflichtentragenden ebenfalls relevant. In der Strategie der feministischen Entwicklungspolitik, welche menschenrechtsbasiert ist und die Stärkung von Rechten als Voraussetzung für Gleichstellung formuliert, sind in den zentralen Bereichen, die zum Erreichen der Ziele gestärkt werden sollen, Bezüge zu Vorhaben der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung herstellbar. Im Bereich „Rechte" werden beispielsweise der Zugang zu ökonomischen Möglichkeiten und

12 Siehe hierzu: https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_GB&pn=201441104, abgerufen am 27.07.2022.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Finanzdienstleistungen von Frauen oder Gleichberechtigung in der Berufsausübung genannt (BMZ 2023). Im Bereich „Ressourcen" führt das BMZ unter anderem an, dass der „[…] geschlechtergerechte Zugang zum formellen Arbeitsmarkt und zu menschenwürdiger Arbeit auf Grundlade der Kernarbeitsnormen der Weltarbeitsorganisation ILO" unterstützt werden soll (BMZ 2023).

Ein DEval Policy Brief zur Feministischen Entwicklungspolitik führt Empfehlungen mehrerer themenrelevanter DEval-Evaluierung zusammen und generiert darauf aufbauend Umsetzungshinweise für die feministische Entwicklungspolitik (siehe Heucher et al. 2022). Hierfür identifizieren Heucher et al. (2022) vier zentrale Bereiche, in denen DEval-Evaluierungen Wege aufzeigen, wie eine menschenrechtsbasierte und gendertransformative EZ gestärkt werden kann. Dazu gehört zunächst eine zielgerichtete Gestaltung des Portfolios und eine Bereitstellung entsprechender Ressourcen für Vorhaben, die beispielsweise spezifisch zu Menschenrechten arbeiten, sowie die Verankerung wesentlicher Ziele und Handlungsfelder feministischer Entwicklungspolitik in handlungsleitenden Strategien wie beispielsweise Kernthemenstrategien oder Länderstrategien. Darüber hinaus wurde die Förderung von Kompetenzen und Motivation von Mitarbeitenden hinsichtlich Menschenrechten identifiziert, da dies zum Beispiel für die Gestaltung von Vorhaben eine große Rolle spielt. Zuletzt nennen Heucher et al. (2022) eine Anpassung von Verfahren und Prozessen zur querschnittlichen Verankerung von Menschenrechten im Sinne einer feministischen Entwicklungspolitik.

Literatur

Ayoki, Milton/Tumwebaze, Henry/Bbaale, Edward (2018): *Innovation and employment in sub-Saharan Africa: Evidence from Uganda microdata*. Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper, Nr. 109278. München: Institute of Policy Research and Analysis.

Balkenhol, Bernd/Frölich, Markus/Kemper, Niels/Richter, Patricia (2012): Enhancing clients' livelihoods: Design, implementation and impact evaluation of decent work innovations in microfinance. In: *Swiss Journal of Business Research and Practice,* 66 (4), 371-386.

Berliner, Daniel/Greenleaf, Anne/Lake, Milli/Noveck, Jennifer (2015): Building capacity, building rights? State capacity and labor rights in developing countries. In: *World Development,* 72, 127-139.

BMZ (2011): *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik*. BMZ-Strategiepapier, Nr. 4/2011. Bonn/Berlin: BMZ.

BMZ (2013a): *Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien, einschl. Gender, bei der Erstellung von Programmvorschlägen der deutschen staatlichen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit*. Bonn/Berlin: BMZ.

BMZ (2013b): *Sektorkonzept Privatwirtschaftsförderung*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 9/2013. Bonn/Berlin: BMZ.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

BMZ (2016): *Sektorstrategie Finanzsystementwicklung*, BMZ-Strategiepapier, Nr. 1/2016. Bonn/Berlin: BMZ.

BMZ (2020a): Menschenrechte verwirklichen – Freiheit sichern, www.bmz.de/de/themen/allgemeine_menschenrechte/index.html (Zugriff: 29. Oktober 2020).

BMZ (2020b): *Reformkonzept „BMZ 2030" Umdenken – Umsteuern*. Bonn/Berlin: BMZ.

BMZ (2022): Arbeitsplätze schaffen, Wettbewerbsfähigkeit, www.bmz.de/de/laender/algerien/kernthema-wirtschaft-105736 (Zugriff: 17. August 2022).

BMZ (2022a), Feministische Entwicklungspolitik für eine nachhaltige Entwicklung, https://www.bmz.de/de/themen/feministische-entwicklungspolitik (Zugriff: 19. Juni 2023).

Broberg, Morten/Sano, Hans-Otto (2018): Strengths and weaknesses in a human rights-based approach to international development – an analysis of a rights-based approach to development assistance based on practical experiences. In: *The International Journal of Human Rights*, 22 (5), 664-680.

Chen, Huey-Tsyh (2005): *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

CSIS/ODI (2016): *Development Finance Institutions Come of Age – Policy Engagement, Impact, and New Directions*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies and Overseas Development Institute.

Dannecker, Petra/Vossemer, Christiane (2014): Qualitative Interviews in der Entwicklungsforschung. In: Dannecker, Petra/Englert, Birgit (Hg.): *Qualitative Methoden in der Entwicklungsforschung*, Gesellschaft – Entwicklung – Politik (GEP), Wien: Mandelbaum Verlag, Bd. 15.

Dhahri, Sabrine/Omri, Anis (2020): Does foreign capital really matter for the host country agricultural production? Evidence from developing countries. In: *Review of World Economics*, 156 (1), 153-181.

Duflo, Esther (2012): Women empowerment and economic development. In: *Journal of Economic Literature,* 50 (4), 1051-1079.

Frey, Carl Benedikt/Osborne, Michael A. (2017), The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? In: *Technological Forecasting and Social Change,* 114, 254-280.

Funnell, Sue C./Rogers, Patricia (2011): *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: John Wiley & Sons.

Grimm, Michael/Paffhausen, Anna-Luisa (2015): Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries. In: *Labour Economics,* 32, 67-85.

Habbel, Valerie/Orth-Rempel, Magdalena/Richter, Johanna/Schimko, Steffen (2021), *Evaluierungssynthese Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Heucher, Angela/Smidt, Lea/Taube, Lena (2022): *Feministische Entwicklungspolitik: Umsetzungshinweise für eine menschenrechtsbasierte und gendertransformative Entwicklungszusammenarbeit.* DEval Policy Brief 8/2022. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Huis, Marloes A./Hansen, Nina/Otten, Sabine/Lensink, Robert (2017): A Three-Dimensional Model of Women's Empowerment: Implications in the Field of Microfinance and Future Directions. In: *Frontiers in Psychology*, Vol. 8.

IFC (2011): *International Finance Institutions and Development Through the Private Sector*. Washington D.C.: International Finance Corporation.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

IHRB (2020): *Just Transitions for All: Business, Human Rights and Climate Action*. Eastbourne: Institute for Human Rights and Business.

ILO (2015): *Microfinance for Decent Work*. Genf: ILO.

ILO (2018): *Towards 2030: Effective Development Cooperation in Support of the Sustainable Development Goals, Nr. ILC.107/IV*. Genf: ILO.

Jouanjean, Marie-Agnes/te Velde, Dirk Willem (2013): *The Role of Development Finance Institutions in Promoting Jobs and Structural Transformation. A Quantitative Assessment*. London: Overseas Development Institute (ODI).

Kelle, Udo (2018): „Mixed Methods" in der Evaluationsforschung – mit den Möglichkeiten und Beschränkungen quantitativer und qualitativer Methoden arbeiten. In: *Zeitschrift für Evaluation*, 17 (1), 25-52.

Kluve, Jochen/Puerto, Susanna/Robalino, David/Romero, Jose Manuel/Rother, Friederike/Stöterau, Jonathan/Weidenkaff, Felix/Witte, Marc (2017): *Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of Training, Entrepreneurship Promotion, Employment Services and Subsidized Employment Interventions*. Nr. 37. In: 3ie Systematic Review, London: International Initiative for Impact Evaluation.

Lancaster, C./Nuameh, K./Lieber, M./Johnson, T. (2006): *Foreign Aid and Private Sector Development*. Rhode Island: Brown University Press.

Lemma, Alberto (2019): Direct and indirect impacts of development finance institutions on job creation and decent work. In: Attridge, Samantha/te Velde, Dirk Willem/Andreasen, Soren Peter (eds.): *Impact of Development Finance Institutions on Sustainable Development*, London: Overseas Development Institute (ODI), 22-26.

Leo, Benjamin/Ramachandran, Vijaya/Thuotte, Ross (2012): *Supporting Private Business Growth in African Fragile States*. Washington D.C.: Center for Global Development (CDG).

LICADHO (2019): *Collateral Damage: Land Loss and Abuses in Cambodia's Microfinance Sector*. Phnom Penh League for the Promotion and Defense of Human Rights.

Maurin, Eric/Moschion, Julie (2009): The social multiplier and labor market participation of mothers. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (1), 251-272.

McKenzie, David/Puerto, Susana/Odhiambo, Frank (2019): *Unpacking the Determinants of Entrepreneurship Development and Economic Empowerment of Women in Kenya*. 3ie Impact Evaluation 95Report, New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.

Mertens, Donna M. (2017): *Mixed Methods Design in Evaluation*. Evaluation in Practice Series. Los Angeles: SAGE Publications Ltd.

Nguébong-Ngatat, Charlotte (2018): *Effekte der außenpolitischen Instrumente Chinas in Afrika: Die Facetten des chinesischen Engagements am Beispiel Kameruns*. Wiesbaden: Springer.

OECD (2019): *Boosting Private Sector Development and Entrepreneurship in Afghanistan*. Paris: OECD Publishing.

Orth, Magdalena/Habbel, Valerie/Richter, Johanna/Roggemann, Hanne (2020): *Strukturierte Fonds. Ein Finanzierungsansatz im Spannungsfeld zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und entwicklungspolitischer Wirkung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Piza, Caio/Cravo, Tulio/Taylor, Linnet/Gonzales, Lauro/Musse, Isabel/Furtado, Isabella/Sierra, Ana Cristina/Abdelnour, Samer (2016*): Business support for small and medium enterprises in low- and middle-income countries: A systematic review*. 3ie Systematic Review, Nr. 25, London: International Initiative for Impact Evaluation.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Polak, Jan Tobias/Smidt, Lea/Taube, Lena/Bruder, Martin (2021a): *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Polak, Jan Tobias/Kaltenborn, Markus/Engelbert, Annika/Smidt, Lea/Taube, Lena/ Bruder, Martin (2021b): *Menschenrechte in der Praxis der deutschen Entwicklungspolitik: Empirische Befunde und theoretische Einordnung*. Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Polak, Jan Tobias/Heucher, Angela/Smidt, Lea/Taube, Lena (2022): *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Teil 2: Umsetzung und Wirksamkeit des Menschenrechtsansatzes im Aktionsfeld „Privatsektor- und Finanzsystementwicklung*". Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Polak, Jan Tobias/Heucher, Angela/Smidt, Lea/Taube, Lena (2023): *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Verankerung und Wirksamkeit in der Privatsektor- und Finanzsystementwicklung*. DEval Policy Brief 3/2023, Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Reeg, C. (2015): *Micro and Small Enterprises as Drivers for Job Creation and Decent Work*. Nr. 10/2015, Discussion Paper, Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Robertson, Raymond/Di, Hongyang/Brown, Drusilla/Dehejia, Rajeev (2016): Working conditions, work outcomes, and policy in Asian developing countries. In: *ADB Economics Working Paper Series*, Nr. 497, Manila: Asian Development Bank.

Robinson, Mary (2005): What Rights Can Add to Good Development Practice. In: Alston, Philip/ Robinson, Mary (eds.): *Human Rights and Development. Towards Mutual Enforcement*. Oxford University Press, 25-41.

van Rooyen, Carina/Stewart, Ruth Jaqueline/de Wet, Thea. (2012): The Impact of Microfinance in Sub-Saharan Africa: A Systematic Review of the Evidence. In: *World Development*, 40 (11), 2249-2262.

Simpasa, Anthony/Shimeles, Abebe/Salami, Adeleke O. (2015): Employment effects of multilateral development bank support. The case of the African Development Bank. In: *African Development Review*, 27 (S1), 31-43.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Koalitionsvertrag 2021 – 2025.

Steckhan, Heike/Schwedersky, Thomas/Ahrens, Lena/Bruder, Martin (2018): Herausforderungen der menschenrechtsbasierten Evaluierung von politischen Strategiepapieren: Das Beispiel der Evaluierung des „Aktionsplans zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen" des BMZ. In: *Zeitschrift für Evaluation (ZfEv)*, 17(1), 108-129.

Swamy, Vighneswara (2014): Financial Inclusion, Gender Dimension, and Economic Impact on Poor Households. In: *World Development*, Vol. 56, 1-15.

UNRISD (2018): *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*. Research Report, Genf: United Nations Research Institute for Social Development.

UNEG (2014): *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluations*. New York: United Nations Evaluation Group.

Vadlamannati, Krishna Chaitanya/Janz, Nicole/de Soysa, Indra (2020): U.S. multinationals and human rights: A theoretical and empirical assessment of extractive versus non-extractive sectors. In: *Business & Society*, 60 (8), 2136-2174.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Vaessen, Jos/Rivas, Ana/Duvendack, Maren/Palmer Jones, Richard/Leeuw, Frans/van Gils, Ger/Lukach, Ruslan/Holvoet, Nathalie/Bastiaensen, Johan/Garcia Hombrados, Jorge/Waddington, Hugh (2013): *The effects of microcredit on women's control over household spending. A systematic review.* 3ie Systematic Review, Nr. 4, London: International Initiative for Impact Evaluation (3ie).

Weinstein, Amanda L. (2017): Working women in the city and urban wage growth in the United States. In: *Journal of Regional Science*, 57 (4), 591-610.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2144.2947

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

FORUM

Karoline Rhein, Jana F. Bauer und Mathilde Niehaus

Perspektivenvielfalt in der Wissenschaft? Barrieren für Promovierende mit Behinderungen und Handlungsmöglichkeiten

Einleitung

Wissenschaft ist ein mehrheitlich selbstreferentielles System, d. h. wissenschaftliche Leistungen werden im Peer-Review-Verfahren durch anerkannte Fachkolleg*innen begutachtet und bewertet. Dadurch ist die Qualität der Wissenschaft auf Perspektivenvielfalt angewiesen (Wissenschaftsrat 2007). In Bezug auf die Gewährleistung von Perspektivenvielfalt ist auch die Frage relevant, wer überhaupt Zugang zum wissenschaftlichen Diskurs findet. Untersuchungen der letzten Jahre zeigen, dass der Zugang zum Wissenschaftssystem von mehr Faktoren abhängt als nur von der individuellen, wissenschaftlichen Leistung. Der Umstand, dass einige Hochschulabsolvent*innen (unabhängig von ihrer Leistung) offenbar leichter Zugang zum Beruf Wissenschaft finden als andere, wurde bisher insbesondere in Bezug auf Geschlecht und Bildungsherkunft erforscht und diskutiert. Weniger im Fokus der Forschung zu (fehlender) Chancengerechtigkeit von Zugängen standen Wissenschaftler*innen mit Behinderungen bzw. chronischen körperlichen und psychischen Erkrankungen, obwohl Hochschulen seit Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention 2009 als Bildungsinstitutionen und Arbeitgeberinnen eine doppelte Verantwortung für eine chancengerechte Teilhabe tragen. Im Rahmen des Projekts „PROMI – Promotion inklusive" wurde mittels verschiedener quantitativer und qualitativer Zugänge erforscht, welche Barrieren Promovierende mit Behinderungen erfahren und welche Handlungsmöglichkeiten es gibt, um chancengerechtere und inklusivere Zugänge und Rahmenbedingungen in der Wissenschaft zu ermöglichen (Bauer et al. i.E.). Der vorliegende Beitrag gibt zunächst einen Überblick über Erkenntnisse zu Barrieren, Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten in der Wissenschaft, um abschließend ein Fazit zu ziehen.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

1. Karriereverläufe von Wissenschaftler*innen mit Behinderung – eine Leerstelle in der Forschung

Zum Berufseinstieg und den Karriereverläufen von Wissenschaftler*innen mit Behinderungen gibt es aktuell keine repräsentativen Daten, obwohl bereits im ersten Bundesbericht zum Wissenschaftlichen Nachwuchs 2008 auf eine notwendige „Verbesserung der Informationsbasis über die Situation behinderter bzw. chronisch kranker Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler" hingewiesen wurde (BuWiN 2008: 3). Erst 2023 wurden erstmals differenzierte Fragen zu Behinderung und chronischer Erkrankung in die National Academics Panel Study (NACAPS), eine Längsschnittstudie über Promovierende und Promovierte in Deutschland, aufgenommen. So ist zu hoffen, dass diese Daten in Zukunft eine bessere Informations- und Argumentationsgrundlage schaffen. Die Relevanz des Themas Behinderung in der Wissenschaft wird jedoch durch die 22. Sozialerhebung, eine bundesweite Befragung von Studierenden, unterstrichen. Hier gaben 16 Prozent der Studierenden an, eine gesundheitliche Beeinträchtigung zu haben (Kroher et al. 2023). Die Studie „beeinträchtigt studieren 2" (best 2) von 2018 zeigte darüber hinaus am Beispiel von Studierenden, dass die Rahmenbedingungen an Hochschulen noch nicht ausreichend inklusiv sind (Poskowsky et al. 2018). Welchen Barrieren Promovierende mit Behinderung in der Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen der Hochschulen und des Wissenschaftssystems begegnen, soll im folgenden Abschnitt auf Basis der Forschungsergebnisse aus dem Projekt „PROMI – Promotion inklusive" ausgeführt werden, die Einblicke in die Erfahrungen von Promovierenden mit Behinderungen und relevanten hochschulischen Akteur*innen geben.

2. Promovieren mit Behinderungen – Barrieren und Handlungsmöglichkeiten

Die Weichen für die Aufnahme einer Promotion werden häufig bereits im Studium gestellt und verschiedene Tätigkeiten während des Studiums können Studierenden einen vereinfachten Zugang zur Promotion ermöglichen. Dazu gehören bspw. besonderes Engagement im Fachbereich, eine Tätigkeit als studentische Hilfskraft, Netzwerkarbeit durch die Teilnahme an Tagungen oder Auslandsaufenthalte. Besonders zu betonen ist hier die Netzwerkarbeit während des Studiums. Untersuchungen zeigen, dass die Rekrutierung von Promovierenden immer noch überwiegend informell erfolgt, indem sich Promotionsinteressierte an Betreuende wenden oder umgekehrt (Thomas/

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Nyffeler 2001). Diese Tätigkeiten sind allerdings häufig nicht ausreichend inklusiv gestaltet und daher für Studierende mit Behinderung u.U. erschwert, bspw. wenn Veranstaltungs- oder Büroräume für Studierende mit Mobilitätsbeeinträchtigung nicht zugänglich sind. Außerdem sind Ansprechstellen für Promotionsinteressierte und Promovierende mit Behinderungen (noch) weit nicht in gleichem Maße gefördert und institutionalisiert wie für Studierende mit Behinderungen.

2.1 DAS DILEMMA DER OFFENLEGUNG DER BEHINDERUNG

In der bundesweiten Befragung von Studierenden mit Beeinträchtigungen (best 2) gab die Mehrheit (67 Prozent) der Studierenden an, dass ihre Beeinträchtigung nicht ohne Weiteres für Dritte wahrnehmbar sei (z.B. in Folge chronischer psychischer und körperlicher Erkrankungen). Für diese Studierenden stellt sich die Frage, wie offen sie im Studium mit ihrer Beeinträchtigung umgehen sollen. Studierende, Promovierende und Beschäftigte sind in der Regel nicht verpflichtet, eine Behinderung oder eine Erkrankung offenzulegen. Doch ist (zumindest eine teilweise) Offenlegung meist Voraussetzung dafür, beeinträchtigungsbezogene Rechte, z. B. Nachteilsausgleiche (NTA) bei Prüfungsleistungen in Anspruch zu nehmen. Viele Studierende machen aus Angst vor Stigmatisierung von diesen Rechten keinen Gebrauch (Poskowsky et al. 2018: 25). Auch Promovierende haben ein Recht auf NTA und erleben dieses Dilemma.[1] In der Promotion betrifft das vor allem die abschließende Verteidigung der Arbeit. Mögliche NTA sind hier z. B. Gebärdensprach- oder Schriftdolmetschung während der Verteidigung, aber auch eine Anpassung der Prüfungsform (z.B. eine virtuelle Verteidigung anstatt einer Prüfung vor Ort). Dieser Anspruch ergibt sich aus dem jeweiligen Landeshochschulgesetz, der Satzung der Hochschule und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Einige Hochschulen bzw. Fakultäten haben darüber hinaus konkrete Formulierungen zum NTA in ihre Promotionsordnungen aufgenommen.[2] Die schriftliche Verankerung von NTA in der Promotionsordnung ist ein wichtiges Signal, um Promovierende auf ihre Rechte aufmerksam zu machen und sie zu ermutigen, diese auch in Anspruch zu nehmen. Denn es fehlen sichtbare Wissenschaftler*innen mit Behinderung, die als Vorbild vorangehen und Möglichkeiten aufzeigen, auch aufgrund der hohen Anzahl unsichtbarer Behinderungen. Ein Faktor für die Sorge vor Stigmatisierung und Diskriminierung ist auch die Angst, als Mensch mit Behinderung

1 Hier sei auf das Projekt „Sag ich's? Chronisch krank im Job." verwiesen. Unter www.sag-ichs.de bietet es einen kostenlosen interaktiven Selbst-Test der bei der Offenlegungsentscheidung unterstützt.

2 Eine Sammlung von Beispielen findet sich auf der Projekt-Homepage von „PROMI – Promotion inklusive": https://uni.koeln/TFJ9V

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nicht in das in Deutschland vorherrschende Bild des*der idealen Wissenschaftler*in zu passen. Diese „Barrieren in den Köpfen" sollen im folgenden Abschnitt detaillierter beschrieben werden.

2.2 NORMALITÄTSVORSTELLUNGEN IN DER WISSENSCHAFT

Die Vorstellung von wissenschaftlicher Arbeit ist in Deutschland eng mit der Idee eines homogenen, scheinbar idealen Typus von Wissenschaftler*innen verbunden. Dieser Mensch navigiert erfolgreich durch den spezifischen Zeit- und Leistungsdruck der Wissenschaft, ist zeitlich und räumlich flexibel (und männlich), versteht Forschung als Lebensaufgabe und verfügt über finanzielle und soziale Ressourcen, die es ihm ermöglichen, auch längere Phasen prekärer Beschäftigung zu überstehen (Bauer et al. 2023). Diese Vorstellung hat nicht nur eine unrealistische Messlatte in den Köpfen von Promovierenden und Betreuenden zur Folge, sondern resultiert auch in einer Vielzahl (systemimmanenter) Benachteiligungen. Promovierende, die diesem Bild nicht entsprechen, leiden bspw. an Versagensängsten oder werden von potentiellen Betreuenden weniger als Leistungsträger wahrgenommen, als Promovierende, die diesem Bild eher entsprechen. Auch das Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG), dass u. a. die Befristung während der Promotionszeit regelt, orientiert sich an dieser Idealvorstellung. Inwiefern das WissZeitVG eine Barriere darstellt, soll im folgenden Abschnitt u. a. verdeutlicht werden.

2.3 ZEIT- UND LEISTUNGSDRUCK

Im WissZeitVG wird geregelt, dass wissenschaftliches und künstlerisches Personal an staatlichen Hochschulen vor der Promotion bis zu sechs Jahre befristet beschäftigt werden kann (Borgwardt 2022). Die Promotionsphase ist für die meisten Promovierenden durch eine hohe zeitliche Belastung gekennzeichnet. Die große Mehrheit (92 Prozent) der an Hochschulen beschäftigten Promovierenden hat einen befristeten Arbeitsvertrag (BuWiN 2021) und die durchschnittliche Befristungsdauer beträgt zwei Jahre. In der Regel sind solche Beschäftigungsverhältnisse an Hochschulen mit einer Vielzahl von promotionsfremden Aufgaben (z.B. Lehre, Gremien- und Projektarbeit verbunden und häufig gibt es kaum explizite Vereinbarungen darüber, welches Zeitbudget für welche Aufgaben (inkl. Promotion) zur Verfügung steht. Wenn Promovierende nicht an der Hochschule beschäftigt sind oder ein Stipendium erhalten und ihren Lebensunterhalt durch einen Nebenjob finanzieren müssen, steht dies ebenfalls in zeitlicher Konkurrenz zur Promotion. Die Situation spitzt sich mit der

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

zunehmenden Durchsetzung von ergebnisorientierten Prinzipien in Hochschulen noch weiter zu (Meyerhoff et al. 2011, Korff/Roman 2013). Für Promovierende mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verschärft sich die Situation durch einen behinderungsbedingten Mehraufwand. Einige Promovierende erleben einen zum Teil erheblichen behinderungsbedingten (zeitlichen) Mehraufwand. Dieser hat diverse Ursachen. Einerseits kann ein Mehraufwand durch die Behinderung entstehen, etwa, wenn eine blinde Person Screenreader verwendet und das Vorlesen länger dauert als das Lesen. Zeitaufwändig sind auch (regelmäßige) Therapie- und Arztbesuche, z. B. eine Dialyse. Für manche kann das Management der eigenen Behinderung sogar den zeitlichen Umfang einer halben Stelle einnehmen, die „in Konkurrenz" zur Promotionszeit steht. Für Promovierende mit Behinderung kann das bspw. bedeuten, dass sie sich seltener Erholungszeit leisten, weil sie wissen, dass diese Zeit zusätzlich von der Promotionszeit abgeht. Andererseits kann ein Mehrbedarf entstehen, wenn die Umwelt nicht ausreichend barrierearm ist. Oft ist wichtige Literatur bspw. noch nicht mit Screenreader-Software lesbar und muss durch Assistenzpersonen zugänglich gemacht werden. Besonders einschränkend sind auch bürokratische Prozesse bei der Beantragung von Unterstützungsleistungen, die erhebliche Zeitverzögerungen verursachen können aufgrund unzureichender und langwieriger Bewilligung und Bereitstellung von Unterstützungsleistungen. Sie stellen eine zentrale Ursache für den behinderungsbedingten zeitlichen Mehraufwand dar. Inwiefern Unterstützungsleistungen wie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (LTA) tatsächlich unterstützend sind oder auch eine zusätzliche Barriere durch bürokratische Hürden darstellen, wird im folgenden Abschnitt vertieft.

Der zeitliche Mehrbedarf bewirkt, dass Promovierende mehr Zeit für promotionsbezogene und -fremde Aufgaben benötigen, aber auch, dass Absolvent*innen unter Umständen erst in einem späteren Lebensabschnitt mit der Promotion beginnen.[3] Da Zeit während der Qualifikationsphase (nicht nur) für Promovierende mit Behinderungen ein kostbares Gut ist, ist der behinderungsbedingte zeitliche Mehrbedarf eine der größten Barrieren für den Karriereweg in der Wissenschaft. Für Promovierende in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis an einer Hochschule oder außeruniversitären Forschungseinrichtung besteht bei Vorliegen einer Schwerbehinderung oder einer schwerwiegenden chronischen Erkrankung die

3 Dieser behinderungsbedingte zeitliche Mehraufwand wird in den Disability Studies auch unter dem Begriff Crip Time diskutiert. Crip Time soll hier ein Gegenkonzept zu der Zeitlichkeit nicht-behinderter Menschen darstellen, die eine häufig erlebte Barriere für Menschen mit Behinderungen darstellt (Baril 2016).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Möglichkeit, in Absprache mit Arbeitgebenden die Höchstbefristungsdauer nach dem WissZeitVG um zwei Jahre zu verlängern (bis zu acht Jahre, nach § 2 WissZeitVG). Ein Anspruch darauf besteht jedoch nicht.

2.4 BÜROKRATISCHE HÜRDEN

Um behinderungsbedingte Nachteile in Bildung und Arbeit auszugleichen, sieht das Sozialgesetzbuch (SGB IX) verschiedene Leistungen zur Teilhabe an Bildung (LTB) und am Arbeitsleben (LTA) vor, die durch unterschiedliche Rehabilitationsträger bewilligt und finanziert werden (REHADAT 2020). Das sind bspw. Arbeitsplatzanpassungen für mobilitäts- oder sehbeeinträchtigte Personen, aber auch Gebärdensprachdolmetschung oder personelle Arbeitsassistenz. Da die Promotion jedoch als eine Weiterqualifikation gilt, die nicht zur Ausübung eines Berufs notwendig ist, bewilligen die zuständigen Träger für LTB (Jugendhilfe, gesetzliche Unfallversicherung, Eingliederungshilfe) sie in der Regel nicht als LTB. Das bedeutet, dass Promovierende, die sich während ihrer Promotionsphase durch ein Stipendium oder eine Teilzeitstelle außerhalb der Wissenschaft finanzieren, keine Leistungen wie technische Mittel oder Assistenz für die Promotion erhalten können. Daher stellt für Promovierende mit behinderungsbedingten Bedarfen eine sozialversicherungspflichtige Promotionsstelle an einer Universität oder außeruniversitären Forschungseinrichtung die beste Option dar. Die Leistungen können dann, entweder direkt an den/die Arbeitgeber*in oder als persönliches Budget für die beschäftigten Promovierenden, als LTA ausgezahlt werden.[4] Jedoch besteht dabei das Problem, dass häufig erwartet wird, außerhalb der vertraglich vereinbarten Zeit an der Promotion zu arbeiten. Arbeitsassistenz wird aber nur für die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit vom Rehabilitationsträger finanziert. Bei Teilzeitstellen mit geringer Stundenanzahl wird darüber hinaus oft keine Assistenz finanziert. Wenn also eine sehbeeinträchtigte Person einen Lehrauftrag übernimmt, der einige Stunden in der Woche in Anspruch nimmt und dafür eine Assistenz benötigt, kann es vorkommen, dass sie diese nach einer umständlichen und langwierigen Bearbeitungsphase nicht bewilligt bekommt. Konkret bedeutet das, dass es unter diesen Umständen für die Promovierende nicht möglich ist zu lehren, obwohl Lehrerfahrung als wichtige Qualifikation für den Verbleib in der Wissenschaft nach der Promotion gilt. Auch die Deckung von Bedarfen auf Dienst- und Tagungsreisen und die insgesamt von Wissenschaftler*innen geforderte (internationale) Mobilität sind im Rehabilita-

4 Bei der Bedarfsermittlung und Antragstellung von Leistungen unterstützt die Schwerbehindertenvertretung.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

tionssystem nicht ausreichend berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die Beantragung von LTA, wie bereits thematisiert, kompliziert und langwierig sein kann. Deshalb können Promovierende mit Behinderungen nach Beschäftigungsbeginn oft erst mit zeitlicher Verzögerung von mehreren Monaten mit der Promotionstätigkeit beginnen. Sie selbst und ggf. auch ihre Betreuer*innen verlieren dadurch nicht nur viel Zeit, sondern auch Energie und Motivation in mühsamen bürokratischen Prozessen. Hier besteht eine eklatante Leerstelle im Rehabilitationsrecht, die den Zugang zu einer wissenschaftlichen Karriere für Hochschulabsolvent*innen mit Behinderungen erschwert. Hochschulen könnten aber bspw. durch unbürokratische (Vor-)Finanzierung des Bedarfs zur Entlastung beitragen.

Unter Umständen kann auch ein Eingliederungszuschuss (EGZ) für behinderte und schwerbehinderte Beschäftigte durch den Arbeitgeber beantragt werden. Der EGZ ist eine finanzielle Förderung des Gehalts der schwerbehinderten Person und gehört zu den Leistungen der Bundesagentur für Arbeit. Er soll die berufliche Eingliederung von Personen unterstützen, für die die Vermittlung in ein Arbeitsverhältnis erschwert ist. Der EGZ kann ein finanzieller Anreiz für Arbeitgebende sein und Kosten, die durch die Einstellung entstehen, ausgleichen.[5]

3. Fazit

In Deutschland gibt es (noch) keinen chancengerechten Zugang zu einer wissenschaftlichen Karriere für Promovierende mit Behinderung. Um vorhandene Potenziale für mehr Perspektivenvielfalt in der Wissenschaft zu fördern, reichen die vorhandenen Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten nicht aus. Einerseits wird die Relevanz des Themas unterschätzt, weil wenig über die tatsächliche Anzahl und die Erfahrungen von Wissenschaftler*innen mit Behinderung bekannt ist, auch aufgrund der Unsichtbarkeit vieler Behinderungen. Andererseits sind Unterstützungsleistungen durch Hochschulen und das Rehabilitationssystem unzureichend. Der Großteil der in den vorangehenden Abschnitten benannten Handlungsmöglichkeiten setzt auf der individuellen Ebene an und ist in den meisten Fällen mit einem hohen bürokratischen Aufwand für die beteiligten Personen verbunden. Für eine inklusivere Wissenschaft gibt es also noch viel zu tun. Insbesondere die strukturellen Rahmenbedingungen – die ja nicht nur für Promovierende mit Behinderung einen enormen Zeit- und Leistungsdruck bedeuten – müssen verändert werden. Solche Veränderungen brauchen politische

5 Der Arbeitgeber-Service schwerbehinderte Akademiker der Bundesagentur für Arbeit berät zu möglichen Leistungen und unterstützt bei der Beantragung.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Bemühungen, Zeit und eine nachhaltige Finanzierung. Wichtig wäre bspw. eine Finanzierung von langfristigen Informations- und Sensibilisierungsangeboten zum Thema Promovieren mit Behinderungen für Akteur*innen an Hochschulen (u. a. die Beauftragten für Studierende mit Behinderung, die Schwerbehindertenvertretung, Personalrat und Promotionsbetreuende).[6] Darüber hinaus braucht es politische Bemühungen für eine Veränderung des Rehabilitationssystems, damit Promovierende mit Behinderung leichter und schneller Unterstützungsleistungen erhalten können. Denn, auch wenn der vorliegende Beitrag die Barrieren in den Fokus rückt, zeigen die Erfahrungen aus dem Projekt „PROMI – Promotion inklusive", dass Promovieren mit Behinderung gelingen kann und dass Wissenschaftler*innen mit Behinderung wertvolle Impulse für eine inklusivere Wissenschaft geben können.

Literatur

Baril, A. (2016): „Doctor, am I an Anglophone trapped in a Francophone body?". In: *Journal of Literary & Cultural Disability Studies*, 10 (2), 155-172.

Bauer, J. F./Ebersberger, D./Elpers, S./Groth, S./Kolwes, A.-K./Korkowsky, B./Lange, K./ Müller, J./ Schürenberg-Frosch, H./Wolfermann, C. (2023): *Vielfalt und Chancengerechtigkeit in der Graduiertenförderung – Wissenschaftler*innen in Qualifizierungsphasen diversitätssensibel begleiten*: UniWiND-Publikation Band 14, Freiburg.

Bauer, J. F./Groth, S./Rhein, K./Niehaus, M. (i.E.): Qualität in der Nachwuchsförderung durch inklusive Rahmenbedingungen?! Erkenntnisse zu Barrieren, Handlungsmöglichkeiten und guten Praxisbeispielen aus dem Projekt PROMI – Promotion inklusive, in Dippelhofer, S./Hombach, K./Müller, L./Benner, I. (Hg.): *Qualität im Hochschulsystem. Eine Auseinandersetzung im Rahmen von Forschung, Lehre, Governance und Transfer*. Münster: Waxmann.

Borgwardt, Angela (2022): *Wie geht's weiter Hanna?*, Eine Stunde für die Wissenschaft Paper No. 5 - FES Impuls: Bonn.

BuWiN (2008): *Bundesbericht zur Förderung des Wissenschaftlichen Nachwuchses (2008*). Bielefeld: wbv Publikation.

BuWiN (2021): *Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2021*. Bielefeld: wbv Publikation.

Korff, S./Roman, N. (2013): *Promovieren nach Plan?: Chancengleichheit in der strukturierten Promotionsförderung*. Wiesbaden: Springer VS.

Kroher, M./Beuße, M./Isleib, S./Becker, K./Ehrhardt, M.-C./Gerdes, F./Koopmann, J./Schommer, T./Schwabe, U./Steinkühler, J./Völk, D./Peter, F./Buchhol, S. (2023): *Die Studierendenbefragung in Deutschland: 22. Sozialerhebung*.

Meyerhoff, E./Johnson, E./Braun, B. (2011): Time and the University. In: *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 3 (10), 483-507.

6 Das Projekt „PROMI – Promotion inklusive" stellt auf der Projekt-Homepage Informationen und Handreichung zum Thema Promovieren mit Behinderung sowie Sensibilisierungs- und Vernetzungsangebote zur Verfügung: https://promi.uni-koeln.de/

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Poskowsky, J./Heißenberg, S./Zaussinger, S./Brenner, J. (2018*): beeinträchtigt studieren – best2: Datenerhebung zur Situation Studierender mit Behinderung und chronischer Krankheit 2016/17*. Berlin.

REHADAT (2020): *Lexikon zur beruflichen Teilhabe: Leistungen zur Teilhabe*, https://www.rehadat.de/lexikon/Lex-Leistungen-zur-Teilhabe/ (Zugriff: 31. Oktober 2013).

Thomas, M./Nyffeler, B. (2001): *Akademische Nachwuchsförderung im Spannungsfeld zwischen Beruf und Berufung: Sondermassnahmen des Bundes zur Förderung des akademischen Nachwuchses an den schweizerischen Hochschulen*, Bern.

Wissenschaftsrat (2007): Chancengleichheit ist eine Frage der Qualität: Pressemitteilung 21/07.

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2948

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

PROFILE

Frank Albrecht

Die „Philipp Schwartz-Initiative“ im Profil

„Ich habe als außerordentliche Professorin an der Universität von Damaskus Vorlesungen über Strafrecht gehalten. In meinen Seminaren saßen regelmäßig Mitarbeitende des Geheimdiensts, denn mit meinen Themen habe ich indirekt die Regierung Baschar al-Assads kritisiert. […] Wir stehen auf der schwarzen Liste der Regierung Assad.“

Die syrische Rechtswissenschaftlerin Dr. Anan Alsheikh Haidar erhielt 2016 eines der ersten Philipp Schwartz-Stipendien und forscht auch vier Jahre nach Ende ihrer Förderung am Institute for International Peace and Security Law der Universität zu Köln.

1. Wissenschaftsfreiheit und Gefährdung

Der Academic Freedom Index berichtet in seinem „Update 2023“, dass die Wissenschaftsfreiheit in den vergangenen zehn Jahren in 22 Staaten signifikant zurückgegangen ist. Betroffen sind über 50 % der Weltbevölkerung. In fünf Staaten, mit nur 0,7 % der Weltbevölkerung, wurden Verbesserungen gemessen (Kinzelbach et al. 2023).

Diese Entwicklung umfasst Einschränkungen auf institutioneller Ebene wie auch Einschränkungen und Bedrohungen für individuelle Wissenschaftler*innen und Studierende. Individuelle Einschränkungen der Wissenschaftsfreiheit können von staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen ausgehen und haben unterschiedliche Ursachen und Formen. Aufgrund ihrer gesellschaftlichen Autorität und Sichtbarkeit, ihrer oftmals kritischen Haltung gegenüber autoritären Systemen sowie ihrer Verbindungen ins Ausland stellen Wissenschaftler*innen eine besonders exponierte und vulnerable Gesellschaftsgruppe dar. Weitere Ursachen liegen in der Zugehörigkeit zu bestimmten politischen, ethnischen, religiösen, geschlechtlichen, sexuellen oder anderen marginalisierten Gruppen. Die konkrete Gefährdung kann in Form von politisch motivierter Verfolgung, unrechtmäßiger Entlassung, rechtswidrigen Ermittlungen und Anklagen sowie Bedrohungen der physischen oder psychischen Unversehrtheit vorliegen. Maßnahmen können auch gegen das persönliche und familiäre Umfeld der Zielperson gerichtet sein.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Bewaffnete Konflikte stellen eine weitere wesentliche Ursache für die Gefährdung von Wissenschaftler*innen und Studierenden dar. Sie zielen meist nicht auf wissenschaftliche Institutionen und Communities ab, können in manchen Kontexten aber besonders betroffen sein.[1]

2. Die Philipp Schwartz-Initiative

2.1 INSTITUTIONELLER KONTEXT

Vor diesem Hintergrund rief die Alexander von Humboldt-Stiftung gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt (AA) 2015 die Philipp Schwartz-Initiative für gefährdete Wissenschaftler*innen (PSI) ins Leben. Sie war das erste nationale Schutzprogramm für gefährdete Wissenschaftler*innen innerhalb der Europäischen Union und das erste von mittlerweile fünf vom AA geförderten Schutzprogrammen für vulnerable zivilgesellschaftliche Gruppen.[2]

Benannt ist die Initiative nach dem Pathologen Philipp Schwartz, der aufgrund seiner jüdischen Wurzeln 1933 seine Professur in Frankfurt/M. verlor und ins Schweizer Exil flüchten musste. Dort gründete er die „Notgemeinschaft deutscher Wissenschaftler im Ausland", die geflohene Wissenschaftler*innen aus Deutschland in wissenschaftliche Positionen im Ausland vermittelte. Später übernahm er die Leitung des Pathologischen Instituts an der Universität Istanbul, bevor er 1954 an das Warren State Hospital in Pennsylvania, USA, wechselte.

Finanziert wird die PSI primär vom Auswärtigen Amt. Zusätzlich erhält sie Mittel von der Gerda Henkel-Stiftung, der Stiftung Mercator, der Andrew W. Mellon Foundation (USA) sowie aus privaten Zustiftungen und Spenden.[3] Seit 2022 ermöglichen Zusatzmittel des Auswärtigen Amts, der Carl-Zeiss-Stiftung, der Gerda-Henkel-Stiftung, der Stiftung Mercator sowie der Springer Nature Verlagsgruppe zusätzliche Förderungen im Rahmen von Sondermaßnahmen für afghanische, ukrainische und iranische Forschende.

1 Vgl. die Anschläge der Boko Haram auf Schulen und Universitäten in Nigeria.

2 Vgl. Hilde-Domin-Programm für gefährdete Studierende (DAAD); Martin-Roth-Initiative für gefährdete Kulturschaffende und Elisabeth-Selbert-Initiative für Menschenrechtsaktivist*innen (ifa und Goethe Institut); Hannah-Arendt-Initiative für gefährdete Journalist*innen (u. a. Deutsche Welle, European Center für Press and Media Freedom).

3 In der Vergangenheit wurde sie zudem von der Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung, der Fritz Thyssen-Stiftung, der Klaus Tschira-Stiftung, der Robert Bosch-Stiftung sowie dem Stifterverband unterstützt.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

2.2 ZIELSETZUNG

Die PSI zielt darauf ab, gefährdete Forschende im Exil als Mitglieder der globalen Wissenschaftscommunity und als kritische Vertreter*innen der Zivilgesellschaft ihrer Herkunftsländer zu schützen und dem Verlust von Wissen und Kompetenzen entgegenzutreten. Sie ermöglicht den Forschenden, ihre Tätigkeit in Sicherheit fortzusetzen und unterstützt sie bei der Vorbereitung einer Rückkehr in ihr Herkunftsland oder, wenn dies ausgeschlossen ist, beim Aufbau von Perspektiven in Deutschland oder Drittländern.

Als Instrument der deutschen Außenwissenschafts- und Kulturpolitik (AKBP) ist die PSI aus wissenschaftspolitischer Sicht ein Beitrag, die Leistungsfähigkeit von unter Druck geratenen Wissenschaftssystemen in Krisenzeiten zu erhalten. Sie dient der Unterstützung einer aktiven wissenschaftlichen Diaspora und – je nach Kontext – der Vorbereitung eines Wiederaufbaus von Systemen, die durch politische Intervention oder bewaffnete Konflikte geschädigt wurden. Sie hilft, ein Bildungsvakuum zu verhindern, und stellt zudem eine Investition in zukünftige wissenschaftliche Kooperationen zwischen deutschen und ausländischen Forscher*innen dar.[4]

PSI Fellows können mithilfe ihrer regionalen, fachlichen und persönlichen Expertise neue Impulse setzen und zu Reflexionsprozessen zu fachlichen Fragen sowie Themen wie Wissenschaftsfreiheit und gesellschaftlicher Verantwortung der Wissenschaft beitragen. Die PSI versucht auch auf einer übergreifenden Ebene sichtbar zu machen, welche strategische Bedeutung der Expertise von Forschenden im Exil hinsichtlich der Diversifizierung wissenschaftlicher Communities und der Reflexion wissenschaftlicher Bewertungssysteme zukommen kann.

2.3 ARBEITSWEISE

Die PSI versetzt Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Deutschland in die Lage, akut und erheblich gefährdete Forscher*innen für zwei bis drei Jahre aufzunehmen. Hierdurch wird den Forschenden die Weiterqualifikation und mindestens temporäre wissenschaftliche Integration ermöglicht. Sie können sich in einem sicheren Kontext auf eine Rückkehr in ihr Herkunftsland oder einen Neustart ihrer wissenschaftlichen Karriere in Deutschland oder einem Drittland vorbereiten. Sie steht gefährdeten Forschenden aus allen Herkunftsländern und allen Fachgebieten offen.

4 Die Rolle der Schutzprogramme innerhalb der AKPB wurde unter anderem in den Leitlinien des AA zur feministischen Außenpolitik von Februar 2023 unterstrichen (Auswärtiges Amt 2023).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Die Nominierung für eine Förderung erfolgt durch eine Hochschule oder Forschungseinrichtung. Auf wissenschaftlicher Seite setzt sich ein*e fachlich passende*r Mentor*in mit der Qualifikation der nominierten Person und der Qualität und Passung des Forschungsvorhabens auseinander. Eine spezifische Anforderung der PSI ist außerdem die Darlegung realistischer Berufsperspektiven für die Zeit nach der Förderung sowie der dafür erforderlichen förderbegleitenden fachlichen Qualifizierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Von Seiten der Institutsverwaltung wird ein Konzept zum Aufbau von Kompetenzen, Strukturen und Angeboten erfordert, das der nominierten Person und möglichst auch weiteren gefährdeten Forschenden passgenaue Beratung und Begleitung bietet.

Die Auswahl erfolgt durch einen unabhängigen Auswahlausschuss, in dem Vertreter*innen verschiedener wissenschaftlicher Fachgebiete sowie Personen mit einem Überblick über das deutsche Wissenschaftssystem vertreten sind. Wie in der klassischen Forschungsförderung werden die bisherigen wissenschaftlichen Leistungen und das Zukunftspotenzial der Kandidat*innen sowie die Qualität des Forschungsvorhabens und seine fachliche Passung zur vorgesehenen Gastinstitution berücksichtigt. Aufgrund der meist prekären Zukunftsperspektiven liegt im Sinne einer nachhaltigen Wirksamkeit ein zweiter Schwerpunkt auf den Perspektiven für die Zeit nach der Förderung sowie Unterstützungs- und Qualifikationsangeboten der wissenschaftlichen Mentor*innen.

Im Rahmen einer Projektförderung werden der aufnehmenden Einrichtung Mittel für die Vollfinanzierung eines 24-monatigen Fellowships in Form eines Forschungsstipendiums oder Arbeitsvertrags auf Postdoktorand*innenlevel zur Verfügung gestellt. Mit einer zusätzlichen Förderpauschale von 20.000 EUR je PSI Fellow kann die aufnehmende Einrichtung die individuellen und strukturbildenden Maßnahmen aus ihrem Konzept umsetzen. Die Förderung kann im Rahmen eines Kofinanzierungsmodells um bis zu 12 Monate verlängert werden.

Das Fördermodell der PSI schafft eine dreiseitige Partnerschaft zwischen Fellow, aufnehmender Einrichtung und Humboldt-Stiftung. Die aufnehmende Einrichtung ist dabei für das Gelingen einer Förderung entscheidend. Gefährdete Forschende, die oftmals keine Vorerfahrung in Deutschland oder im Ausland allgemein haben, benötigen intensive, persönliche Betreuung in fachlichen wie nichtfachlichen Belangen. Herausforderungen wie aufenthaltsrechtliche Fragen, psychologische Betreuung oder die erfolgreiche Integration von Angehörigen können nur im direkten Austausch zwischen Fellow und Gasteinrichtung adressiert werden.

Während der Förderung unterstützt die Humboldt-Stiftung Fellows, wissenschaftliche Mentor*innen und Vertreter*innen der Universitätsverwaltungen durch Infor-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

mations- und Austauschangebote wie zum Beispiel das jährliche Philipp Schwartz-Forum. Es dient als Plattform für die Vernetzung von geförderten Personen und Institutionen und weiteren Stakeholdern aus Politik und Wissenschaft auf deutscher und internationaler, insbesondere europäischer Ebene. Es bietet Informationen und Trainings für gefährdete Forschende und ihre Unterstützer*innen, beleuchtet Herausforderungen für gefährdete Forschende und aktuelle Entwicklungen in Krisenregionen.

Jährlich können um die 50 Förderungen vergeben werden. Bis Oktober 2023 haben im regulären Programm und in Sonderprogrammen etwa 500 gefährdete Forscher*innen aus 26 Herkunftsländern Förderungen an über 120 aufnehmenden Einrichtungen in Deutschland erhalten. Am stärksten vertreten sind die Türkei, die Ukraine, Syrien, Afghanistan und Jemen.

3. Partnerschaften und Netzwerke

Der großen Zahl und den verschiedenen Bedürfnissen gefährdeter Forschender gerecht zu werden, ist eine globale Herausforderung, die eine Vernetzung und partnerschaftliche Zusammenarbeit der in diesem Bereich engagierten Akteur*innen erfordert.

Die Humboldt-Stiftung wurde bereits in der Entwicklungsphase der PSI vom Scholars at Risk Network (SAR, USA), dem Council for At-Risk Academics (CARA, Vereinigtes Königreich) sowie dem Scholar Rescue Fund des International Institute of Education (IIE SRF, USA) beraten, die über jahrzehntelange Erfahrung in der Beratung und Unterstützung gefährdeter Forschender verfügen. SAR und CARA sind bis heute zentrale Kooperationspartner und übernehmen Gefährdungseinschätzungen für PSI-Nominierungen. Eine enge Zusammenarbeit besteht zudem mit PAUSE, dem französischen staatlichen Förderprogramm für gefährdete Forschende und dem Hilde Domin-Programm für gefährdete Studierende des DAAD.

Auf Bundesebene vernetzen sich engagierte Institutionen in der deutschen Sektion des globalen Scholars at Risk Network. Sie dient dem Erfahrungsaustausch und der Schaffung zusätzlicher Beratungsangebote für gefährdete Forschende und für unterstützende Institutionen und Personen. Die Humboldt-Stiftung gründete die Sektion 2016 gemeinsam mit 20 deutschen Hochschulen und Organisationen wie dem DAAD, der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Hochschulrektorenkonferenz und übernimmt die Koordination. Mittlerweile gehören der Sektion knapp 60 Mitgliedsinstitutionen an.

Auf europäischer Ebene trägt die Humboldt-Stiftung gemeinsam mit mehreren Partnern in dem von der europäischen Kommission geförderten Konsortialprojekt

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

„Inspireurope“ dazu bei, das gemeinsame Engagement für gefährdete Forschende zu koordinieren, Informationen auszutauschen und interessierte Akteur*innen innerhalb der EU hinsichtlich Unterstützung und Integration gefährdeter Forschender zu beraten. Darüber hinaus stellt das Konsortium Informationen und Empfehlungen für politische Stakeholder auf europäischer Ebene bereit.

Auf Grundlage dieser Zusammenarbeit warb die Humboldt-Stiftung 2022 gemeinsam mit Scholars at Risk Europe und der European University Association das von der Europäischen Kommission im Rahmen von Horizon Europe geförderte Sonderprojekt MSCA4Ukraine ein. Mithilfe von 25 Mio. EUR ermöglicht MSCA4Ukraine etwa 125 Fellows aus der Ukraine bis zu 24-monatige Forschungsaufenthalte an Gasteinrichtungen in der EU und in Horizon Europe-assoziierten Staaten, um sich auf eine Rückkehr in die Ukraine zum Wiederaufbau des dortigen Wissenschaftssystems vorzubereiten.

4. Herausforderungen

Die spezifischen Hintergründe und Bedürfnisse gefährdeter Forschender, die Natur ihrer Gefährdung und ihre unklaren Zukunftsperspektiven stellen die Wissenschaftler*innen selbst, die aufnehmenden Einrichtungen sowie Programme wie die PSI vor besondere Herausforderungen.

4.1 ZUGANG ZU UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTEN

Seit 2016 ist eine Zunahme von Schutzprogrammen für gefährdete Wissenschaftler*innen in Deutschland wie in Europa zu verzeichnen. Unterschiede in der Auswahl- und Förderpraxis stellen angesichts der unterschiedlichen Bedürfnisse der betroffenen Personen einen erheblichen Mehrwert dar. Zugleich ist die Vielzahl an Angeboten und Zielsetzungen für betroffene Forschende, die sich in akuten Gefährdungs- oder Transitsituationen befinden, eine Herausforderung. Darüber hinaus müssen die Forschenden potenzielle wissenschaftliche Gastgeber*innen im jeweiligen Zielland finden.

Um bei der Orientierung zu unterstützen, bieten SAR, Inspireurope, die Humboldt-Stiftung und andere Akteure Übersichten und andere gezielte Informationen an. SAR, IIE SRF und andere Organisationen bemühen sich auch um die Vermittlung zwischen gefährdeten Forschenden und potenziellen Gastgeber*innen. Die Informations- und Vermittlungsbedarfe haben sich seit 2022 durch die Vielzahl der zusätzlichen, aber meist temporären Angebote nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine ab Februar verstärkt.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Die Humboldt-Stiftung kann bei Matching und Vermittlung bisher aus Kapazitätsgründen nicht unterstützen. Für die Zukunft verfolgt sie daher die Idee einer zentralen Vermittlungsplattform auf deutscher oder sogar europäischer Ebene, die gefährdeten Forschenden niederschwellig und weitgehend automatisiert ein „Matching" mit unterstützungswilligen deutschen oder europäischen Fachkolleg*innen ermöglicht und gleichzeitig passende Förderprogramme identifiziert und erklärt. Die Finanzierung einer solchen Plattform steht aus.

4.2 KRISENREAKTION VS. VERLÄSSLICHE ANGEBOTE

Die Verstetigung der PSI durch das AA im Jahr 2018 war ein wichtiges Signal, dass in der Bundesrepublik ein verlässliches Angebot für gefährdete Forschende aus allen Ländern und unterschiedlichen Gefährdungskontexten besteht. Die Vielfalt der Herkunftsländer der Geförderten[5] verdeutlicht die Vielfalt der Gefährdungssituationen, die oftmals nicht auf landesweite Krisen zurückgehen, sondern auf gezielte Verfolgung von Einzelpersonen. Der offene Ansatz der PSI vermeidet eine Festlegung auf bestimmte Krisenregionen und damit auch ungewollte Auswirkungen einer politischen „Aufmerksamkeitsökonomie".

Gleichzeitig besteht ein berechtigtes politisches Interesse daran, dass sich Programme wie die PSI an Maßnahmen der Krisenbewältigung infolge von Ereignissen wie in Afghanistan, in der Ukraine oder im Iran mithilfe von Sondermaßnahmen beteiligen. Die Überlagerung paralleler Krisen, die kurzfristige Reaktionen erfordern, stellt Initiativen wie die PSI vor große Herausforderungen. Zwar geht die Realisierung von Sonderprogrammen meist mit zusätzlichen Mitteln einher. Dennoch waren zeitweise Einschnitte in anderen Bereichen der PSI die Folge. Die Kurzfristigkeit und das erhöhte Arbeitsaufkommen in Krisenkontexten stellen zudem neue Anforderungen an institutionelle Strukturen und Prozesse von Förderorganisationen.

4.3 UMGANG MIT GEFÄHRDUNG IM WISSENSCHAFTSKONTEXT

Eine erhebliche und akute individuelle Gefährdung ist Voraussetzung jeder PSI-Förderung. Die Einschätzung von Gefährdungssituationen stellt dabei eine zentrale Herausforderung für gefährdungsbezogene Programme dar, für die Förderorganisationen unterschiedliche Herangehensweisen gewählt haben. Für die PSI wird die individuelle Gefährdungseinschätzung von unabhängigen und einschlägig erfahrenen Organisationen wie SAR und

5 11 der 26 Herkunftsländer sind nur durch ein*e Fellow vertreten; 19 durch nicht mehr als 6, darunter Länder wie Aserbaidschan, Brasilien, Kamerun, Pakistan, die Philippinen, Simbabwe oder Tadschikistan.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

CARA vorgenommen. Diese legen hierfür Eigendarstellungen der Kandidat*innen, Belege wie Medienberichte, Vorladungen oder andere Dokumente sowie eigene Expertise und Informationsquellen zu Grunde. Seit 2021 hat der Bedarf an Gefährdungsprüfungen erheblich zugenommen. Angesichts der wachsenden Anforderungen an die Partnerorganisationen innerhalb ihrer eigenen Förderaktivitäten wirken sich dortige Kapazitätsgrenzen gegenwärtig einschränkend auf die Zahl von PSI-Nominierungen aus.

Die PSI muss in ihrer Funktion als wissenschaftsbezogenes Förderprogramm und aufgrund ihrer Ausrichtung auf den Aufbau wissenschaftsbezogener beruflicher Perspektiven primär wissenschaftliche Kriterien zugrunde legen. Humanitäre Aspekte wie Natur und Ausmaß der Gefährdung können schwerlich in ein sinnvolles Verhältnis zu wissenschaftsbezogenen Kriterien gesetzt oder gar miteinander verglichen werden. Abgesehen vom für eine Zulassung erforderlichen Nachweis ist eine Berücksichtigung der individuellen Gefährdungslage im weiteren Auswahlverfahren daher nicht vorgesehen.

Trotz ihrer humanitären Facetten ist die PSI im Kern also ein wissenschaftsbezogenes Förderprogramm. Ihre Aufgabe ist es nicht, Wissenschaftler*innen nach humanitären Kriterien Zugang zu Schutzräumen und Unterstützungsleistungen zu verschaffen, sondern nach wissenschaftsbezogenen Gesichtspunkten zu fördern. Zugleich dürfen nicht nur Vertreter*innen des sogenannten Exzellenzsegments Zugang zu Förderprogrammen mit Schutzwirkung haben. Gerade diese verfügen oft bereits über starke internationale Netzwerke, die Unterstützung und Zuflucht ermöglichen können. Zudem herrschen in vielen Herkunftsländern Bedingungen, die wissenschaftliche Spitzenleistungen insbesondere im für deutsche und andere Kontexte ausschlaggebenden Bereich der Forschung verhindern. Die Auswahlkriterien der PSI fokussieren daher wissenschaftliche Leistungen und Qualifikation, nehmen dabei aber dezidiert ein breiteres Spektrum wissenschaftlicher Profile in den Blick.

4.4 GESCHLECHT UND GEFÄHRDUNG[6]

Unter autoritären Regimen und insbesondere in bewaffneten Konflikten sind Frauen und Mitglieder anderer marginalisierter Gruppen oft besonderen Risiken ausgesetzt. In Förderprogrammen für gefährdete Forschende sind Frauen dennoch deutlich unterrepräsentiert. Eine Ausnahme stellen ukrainische Forschende im Exil dar, weil wehrfähigen Männern die Ausreise nur in wenigen, zeitlich eng begrenzten Ausnahmefällen möglich ist[7].

6 Vgl. zu der Thematik Ilsemann et al. 2022.

7 In der PSI waren 2021 32,5 % der PSI Fellows weiblich; im September 2023 liegt der Anteil infolge der hohen Zahl weiblicher ukrainischer Fellows bei ca. 41 %.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Die Ursache hierfür kann in einem Gender Gap in Herkunftsländern liegen. Systematische Auswertungen zum Zusammenhang von Gefährdung mit weiteren intersektional wirksamen Diversitätsdimensionen wie Gender, ethnischer Zugehörigkeit oder anderen möglichen Gründen für Benachteiligungen im jeweiligen Wissenschaftssystem sind gegenwärtig jedoch ein Desiderat.

Ein anderer Erklärungsansatz liegt in einer möglicherweise größeren Mobilität männlicher Wissenschaftler, während Frauen in manchen Kontexten stärker durch Erwartungshaltungen hinsichtlich familiärer oder anderer sozialer Belange gebunden sind. In einer Gefährdungssituation können Männer dann auf ein größeres internationales Netzwerk zurückgreifen. „Implicit biases" seitens Förderinstitutionen können Auswirkungen solcher Effekte verstärken, z. B. bei der Beurteilung von Werdegängen. So berichteten PSI Fellows in Lebensgemeinschaften mit zwei wissenschaftlich tätigen Personen teilweise von der gemeinsam getroffenen Entscheidung, dass sich der Mann um eine Förderung bemüht, weil die Wissenschaftler*innenpaare eine Bevorzugung männlicher Kandidaten im Auswahlverfahren erwarteten.

4.5 ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN

Dem angestrebten Wiederaufbau einer eigenständigen wissenschaftlichen Karriere im Rahmen einer PSI-Förderung stehen auf Seiten des Wissenschaftssystems verschiedene Hürden entgegen.

So berichten Geförderte der PSI und anderen Programmen von Diskriminierungserfahrungen im aufnehmenden Wissenschaftssystem. In Auswahlverfahren für Förderungen und Anstellungen werden Gefährdung, Flucht und Exil – im Gegensatz zu anderen Dimensionen von Diversität wie Familien- oder Krankheitsphasen – bei der Bewertung des wissenschaftlichen Outputs nicht systematisch und verlässlich berücksichtigt. Viele Geförderte sehen sogar das Risiko, dass eine Förderung mit Gefährdungsbezug stigmatisierend wirken kann, wenn sie als Rettungsprogramm mit primär humanitären Auswahlkriterien missverstanden wird. In hochkompetitiven Systemen wie dem deutschen, in denen PSI Alumni mittelfristig mit Personen konkurrieren müssen, deren Werdegänge meist unter förderlichen Umständen und ohne biographische Brüche verlaufen sind, führt dies zu einer signifikanten Benachteiligung.

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ist es positiv zu bewerten, dass bis Oktober 2023 rund 60 % der knapp 260 PSI-Alumni eine Folgeförderung oder -anstellung unmittelbar nach Ende der PSI-Förderung gefunden haben; mehrheitlich innerhalb der deutschen Wissenschaft, aber auch in Wissenschaftssystemen von Drittländern oder außerhalb der Wissenschaft. Ungefähr ein Drittel hat keine unmit-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

telbare Folgeperspektive bzw. machte keine Angabe. Dagegen konnten nur 4 % sehr zeitnah in ihr Heimatland zurückkehren.

4.6 BRAIN DRAIN V. CIRCULATION

Der Umstand, dass nur relativ wenige Forschende unmittelbar nach Förderende in ihre Heimat zurückkehren können, wirft die Frage nach Brain Drain auf. Indem die PSI gefährdete Forschende bei der Ausreise unterstützt und ihnen die mindestens temporäre Integration ins deutsche Wissenschaftssystem ermöglicht, scheint sie auf den ersten Blick die Schwächung der Herkunftssysteme zugunsten einer Stärkung des eigenen zu befördern. Im Fall der gefährdeten Forschenden ist allerdings davon auszugehen, dass ein Verbleib im Herkunftsland ohne Möglichkeit zur Ausübung des Berufs oder ein Exil ohne Möglichkeit einer wissenschaftlichen Tätigkeit schädlichere und dauerhaftere Formen des Brain Drain darstellen. Die Fortsetzung der Tätigkeit im Exil mit einer Rückkehrperspektive oder mindestens der Möglichkeit, aus der Diaspora Kooperationen mit Institutionen im Herkunftsland aufzubauen, stellt dagegen einen Beitrag zur „Brain Circulation“ dar. Es ermöglicht den betroffenen Forscher*innen nach einem Zugewinn an Erfahrungen und Qualifikationen im sicheren Ausland, in Zukunft potenziell einen wichtigen Beitrag zur Wissenschaftscommunity im Herkunftsland zu leisten.

5. Fazit

Insbesondere seit 2016 sind auf nationaler und europäischer Ebene positive Entwicklungen im Kontext von Förderprogrammen und anderen Angeboten für gefährdete Forschende zu verzeichnen. Herausforderungen wie die Balance zwischen Kriseninterventionen und langfristig angelegten, global offenen Fördermaßnahmen angesichts sinkender Finanzmittel, die Schaffung niederschwelliger Matching-Angebote zwischen gefährdeten Forschenden, unterstützungswilligen Gastgebenden und passenden Fördermöglichkeiten sowie der Ausbau von Kapazitäten für Gefährdungsbewertungen sind weiterhin zu lösen. Sicher ist jedoch, dass der Bedarf an sachgemäß gestalteten, sinnvoll vernetzten Angeboten für gefährdete Forschende auch auf lange Sicht bestehen wird.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Literatur

Auswärtiges Amt (2023): Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amts. Berlin: AA.

Ilsemann, Mareike/Albrecht, Frank/Bujard, Birgit (2022): Wissenschaftsfreiheit: Geschlechterverhältnisse und Diversität in Unterstützungs- und Schutzprogrammen. In: *Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft*, 31(2), 136-143.

Kinzelbach, Katrin/Lindberg, Staffan I./Pelke, Lars/Spannagel, Janika (2023): Academic Freedom Index 2023 Update. FAU Erlangen-Nürnberg and V-Dem Institute. DOI: https://doi.org/10.25593/opus4-fau-21630

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2949

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Mehr zu den
ZfBeg-Themenheften
und zum Heftbezug
(Print/digital)
unter → *zfbeg.org*

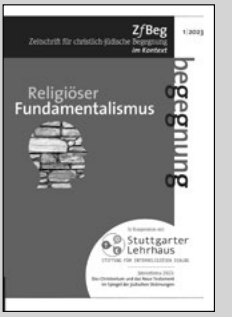
Dringlicher denn je:

Frieden.
Schalom.
Salam.

Die aktuellen Ereignisse in Israel und der weltweite Antisemitismus machen fassungslos und traurig.
Mit den Themenheften der wissenschaftlichen **ZfBeg** *Zeitschrift für christlich-jüdische Begegnung im Kontext* – 1948 als *Freiburger Rundbrief* gegen Antisemitismus gegründet – möchten wir u. a. die Beziehung, das Verständnis und die Freundschaft zwischen Christen und Juden fördern, uns gegen Antisemitismus und Rassismus auf allen Ebenen einsetzen und den Dialog öffnen für andere Religionen, insbesondere mit Muslimen. Daneben finden Sie Beiträge zur Erinnerungskultur, Impulse für Unterricht und Erwachsenenbildung, Rezensionen u.v.m. Bislang sind u. a. erschienen und noch erhältlich:

ZfBeg | 3 | 2018
Antisemitismus | Altes Gift in neuen Schläuchen

ZfBeg | 1 | 2019
Israel | Heiliges Land – für wen?!



ZfBeg | 1 | 2023
Religiöser
Fundamentalismus

ZfBeg | Themenheft 2023
Den Weg zur **Versöhnung**
finden | dt./engl. Ausgabe

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Christopher Bohlens

Korruptionsprävention an Hochschulen in Deutschland

EMPFEHLUNGEN VON TRANSPARENCY INTERNATIONAL DEUTSCHLAND

Korruption an Hochschulen (worunter hier (Fach-)Hochschulen und Universitäten gefasst werden), ist ein weit verbreitetes Problem, das sowohl die akademische Gemeinschaft als auch die Gesellschaft als Ganzes betrifft. Dieses Phänomen kann viele Formen annehmen, wie z. B. Bestechung, Veruntreuung, Vetternwirtschaft und Plagiarismus[1]. Die Folgen der Korruption für die Hochschulen können verheerend sein, da sie deren Integrität untergräbt, das Streben nach Wissen behindert und die Qualität der Bildung mindert. Darüber hinaus kann Korruption eine Kultur des Misstrauens und der Verdächtigung unter Lehrkräften, Mitarbeitenden und Studierenden schaffen und den Ruf der Hochschulen schädigen, was sich langfristig auf ihre Finanzierung und auf die Anzahl der Einschreibungen auswirken kann. Dabei ist Korruption ein komplexes und facettenreiches Phänomen, das oft schwer zu messen ist, da sie in der Regel im Verborgenen stattfindet.

Korruption und Menschenrechte sind eng miteinander verbunden, auch wenn sie auf den ersten Blick nicht unbedingt in direktem Zusammenhang zu stehen scheinen. Korruption, definiert als Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Vorteil, hat weitreichende Auswirkungen auf die Menschenrechte, da sie die Grundfeste der Gesellschaft und des Staates untergräbt. Sie verzerrt die Ressourcenverteilung, behindert den Zugang zu sozialen Diensten, manipuliert politische Prozesse und untergräbt das Rechtssystem. In diesem Sinne stellt Korruption nicht nur ein wirtschaftliches oder politisches Problem dar, sondern beeinträchtigt auch die Menschenrechte. Somit ist der Kampf gegen Korruption nicht nur ein Kampf für wirtschaftliche Effizienz oder politische Stabilität, sondern auch ein Kampf für die Verteidigung der Menschenrechte. Um die Menschenrechte zu schützen, muss Korruption durch Maßnahmen wie Transparenz, Schutz von

1 Bei Plagiarismus geht es darum, einen persönlichen Nutzen auf Kosten anderer oder der Gesellschaft im Allgemeinen zu erlangen, sowie um die Verletzung von Ethik und Integrität, und den Missbrauch von Macht und Autorität.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Whistleblowern, unabhängige Kontrollorgane und Bürgerbeteiligung bekämpft werden.

1. Korruptionsprävention an deutschen Hochschulen

In Deutschland gefährden heute der gesetzliche Spardruck und die zunehmende Entkopplung der planbaren Grundfinanzierung von den zugewiesenen Aufgaben die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Wissenschaft und ihre Orientierung am Gemeinwohl. Der Zwang zur Drittmittelbeschaffung, verbunden mit der Stärkung und Hierarchisierung der Institutionen und der systematischen Marginalisierung der demokratischen Selbstverwaltung bei gleichzeitigem Rückzug der Aufsichtsbehörden aus der Fach- und Rechtsaufsicht, führt zu Intransparenz und Korruptionstendenzen und gefährdet die Autonomie der Wissenschaft (Düren 2018).

Im Namen der eigenen institutionellen Wissenschaftsfreiheit beschneiden die Entscheidungsträger:innen der korporativen Wissenschaftseinrichtungen heute zunehmend die Freiheit von Forschung und Lehre, die in Art. 5 des Grundgesetzes verankert ist. Diese Freiheit ist jedoch nicht nur ein Recht, sondern auch mit einer tiefgreifenden Verantwortung verbunden, insbesondere, wenn es um den Umgang mit öffentlichen Ressourcen geht. Öffentliche Hochschulen, die einen Großteil ihrer Finanzierung aus staatlichen Mitteln beziehen, haben eine besondere Pflicht gegenüber der Gesellschaft: Sie müssen sicherstellen, dass diese Mittel im Interesse des Gemeinwohls verwendet werden.

Obwohl es keine genauen Zahlen zur Häufigkeit der konkreten Korruptionsvergehen gibt, hat die Aufmerksamkeit, die diesen in den Medien geschenkt wird, die Hochschulen in Deutschland dazu veranlasst, ihre Präventionsmaßnahmen zu überdenken und zu stärken. Trotz aller Unterschiede erkennen Hochschulen zunehmend die Notwendigkeit, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um Korruption zu verhindern und zu bekämpfen. Dabei geht es nicht nur um Bestechungsgelder oder Schmiergelder, sondern auch um andere Formen der Korruption, wie beispielsweise Vetternwirtschaft, unethisches Verhalten oder das Ausnutzen von Ressourcen für persönlichen Vorteil.

Verschiedene Lösungsansätze werden diskutiert und implementiert, um die Korruptionsprävention an deutschen Hochschulen zu verbessern. Eine der wichtigsten Maßnahmen besteht in der Einführung und Stärkung von klaren Richtlinien und Verhaltenskodizes für alle Hochschulangehörigen, einschließlich der Führungsebene, des wissenschaftlichen Personals, der Verwaltung und der Studierenden. Diese Richt-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

linien sollten transparente Regeln und Standards für das Verhalten und den Umgang mit potenziell korruptionsanfälligen Situationen festlegen.

Darüber hinaus spielt die Sensibilisierung und Schulung der Hochschulangehörigen eine entscheidende Rolle. Durch gezielte Schulungsprogramme und Workshops können Mitarbeitende und Studierende über die verschiedenen Formen der Korruption aufgeklärt und für die Risiken und Folgen sensibilisiert werden. Es ist wichtig, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Korruption nicht toleriert wird und dass jede:r Einzelne eine Verantwortung für die Prävention trägt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Korruptionsprävention ist die Stärkung der internen Kontrollmechanismen an Hochschulen. Dies beinhaltet die Implementierung von klaren Verfahren und Prozessen zur Überwachung und Aufdeckung von möglichen Korruptionsfällen. Eine unabhängige Stelle, wie beispielsweise eine Ombudsstelle, kann eingerichtet werden, um Whistleblowern einen sicheren Raum zur Meldung von Verdachtsfällen zu bieten.

Neben den internen Maßnahmen sollten auch externe Mechanismen gestärkt werden, um die Transparenz und Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Nutzung von öffentlichen Mitteln zu gewährleisten. Dazu gehören die regelmäßige Überprüfung und Bewertung der Finanzierung und Vergabe von Forschungsprojekten, klare Richtlinien und Standards für die Offenlegung von Interessenkonflikten, die Zugänglichkeit von Forschungsergebnissen sowie die transparente Darstellung der Finanzierung von Projekten. Nur so kann das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität und den gesellschaftlichen Nutzen von Forschung und Lehre gestärkt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn Hochschulen von externen Geldgebern abhängig sind (Müller-Böling 2000, Hinsch/Eggers 2019).

Insgesamt ist die Korruptionsprävention an Hochschulen in Deutschland ein fortlaufender Prozess, der eine ganzheitliche und kooperative Herangehensweise erfordert. Durch die Implementierung effektiver Maßnahmen, die Sensibilisierung der Hochschulangehörigen und die Stärkung der internen und externen Kontrollmechanismen kann die Integrität und Qualität des Hochschulsystems geschützt und verbessert werden. Die Notwendigkeit von Self-Audits sei hier nochmals eigens hervorgehoben.

2. Self-Audits

Selbstüberprüfungen (Self-Audits) spielen eine entscheidende Rolle bei der Erkennung und Vermeidung von Korruptionsrisiken an öffentlichen Hochschulen. Durch regelmäßige und systematische Überprüfungen können potenzielle Schwachstellen und

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Risiken in den internen Kontrollsystemen identifiziert werden, die zur Korruption führen könnten. Self-Audits ermöglichen es den Hochschulen, proaktiv Maßnahmen zu ergreifen, um Korruption vorzubeugen und ihre Integrität zu wahren.

Sie bieten den Hochschulen eine strukturierte Methode, um ihre internen Abläufe und Verfahren zu überprüfen. Dabei werden sämtliche Aktivitäten, die mit Finanzen, Beschaffung, Personalwesen und anderen relevanten Bereichen zusammenhängen, eingehend untersucht. Durch diese Überprüfung können mögliche Risikobereiche identifiziert werden, in denen Korruption auftreten könnte, wie beispielsweise unzureichende Kontrollen bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen oder unangemessene Verfahren zur Mitarbeitendenbeurteilung und -beförderung.

Ein weiterer Vorteil von Self-Audits besteht darin, dass sie ein Bewusstsein für ethische Standards und Compliance-Richtlinien schaffen. Indem die Hochschulen ihre eigenen Abläufe analysieren und bewerten, können sie ihre Mitarbeiter:innen für die Bedeutung von Integrität und korrektem Verhalten sensibilisieren. Dies fördert eine Kultur der Transparenz und Rechenschaftspflicht und stärkt das Verständnis dafür, wie Korruptionsrisiken erkannt und vermieden werden können.

Darüber hinaus ermöglichen Self-Audits den Hochschulen, Best Practices und Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung zu implementieren. Durch den Vergleich mit bewährten Verfahren und Richtlinien aus anderen Institutionen können sie ihre eigenen internen Kontrollen verbessern und Schwachstellen beseitigen. Dies führt zu einem effektiveren Risikomanagement und unterstützt die Hochschulen dabei, korruptionsanfällige Bereiche zu stärken und die Wahrscheinlichkeit von Fehlverhalten zu reduzieren.

Insgesamt tragen Self-Audits also dazu bei, dass öffentliche Hochschulen Korruptionsrisiken erkennen und vermeiden können. Durch regelmäßige Überprüfungen und die Implementierung von bewährten Verfahren schaffen sie eine integre und verantwortungsvolle Institution, die den Schutz öffentlicher Mittel gewährleistet und das Vertrauen der Gesellschaft stärkt.

3. Checkliste von Transparency Deutschland

Die Bedeutung von Self-Audits zur Erkennung und Vermeidung von Korruptionsrisiken an öffentlichen Hochschulen kann nicht genug betont werden. Transparency Deutschland hat verschiedene Checklisten entwickelt, die unterschiedlichen Institutionen dabei helfen, potenzielle Risiken zu identifizieren und zu beheben. Darunter

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

sind Kommunen, Unternehmen, nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen sowie Hochschulen. Die Checkliste für Self-Audits an öffentlichen Hochschulen, so der Titel der Publikation, ermöglicht es den Hochschulen, ihren aktuellen Stand in Bezug auf Korruptionsprävention in Bereichen wie Hochschulverwaltung, Forschung und Lehre zu ermitteln und die bestehenden Korruptionspräventionsmaßnahmen zu bewerten und weiterzuentwickeln.

Dabei behandelt die Checkliste verschiedene Formen von Interessenkonflikten und korruptionsanfälligen Situationen, die typischerweise an Hochschulen auftreten können. Es ist jedoch wichtig zu beachten, dass Bereiche, die in der Checkliste nicht angesprochen werden, nicht automatisch frei von Korruptionsgefährdung sind. Daher kann es erforderlich sein, weitere Prozesse einzubeziehen, die sich aus der spezifischen Situation der jeweiligen Hochschule ergeben. Die Struktur und die Detailtiefe der Fragen basieren auf dem von Transparency International entwickelten „National Integrity System" (Transparency 2012) und stellen einen Vorschlag dar, der nicht in jedem Fall und für jede Hochschule zutreffend sein muss. Daher sollte die Checkliste in jeder Hinsicht auf die spezifische Situation der Hochschule angepasst, erweitert und maßgeschneidert werden. Die Checklisten-Fragen sind bewusst aktiv formuliert und implizieren Präventionsmaßnahmen, deren Umsetzung inklusive fortlaufender Kontrolle empfohlen wird.

Dabei ist die Checkliste gegliedert nach: Ressourcen der Hochschule, Unabhängigkeit, Transparenz in der Hochschule und schließlich Integrität.

Prüffragen betreffen beispielsweise folgende Aspekte:

- In der Hochschule ist die Gesamtverantwortung für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der hochschulinternen Richtlinien (Compliance) sowie die Hinwirkung auf deren Beachtung durch die Fachbereiche an eine konkrete Leitungsposition gebunden (Präsident-Rechtsaufsicht, Kanzler-Beauftragter für den Haushalt, Dekane-Fachaufsicht).
- In der Hochschule ist ein Maßnahmenset etabliert, das geeignet ist, das Bewusstsein für Korruption zu erhöhen sowie das Risiko korruptiver Handlungen zu vermindern (z.B. Ansprache durch Hochschulleitung, Thema bei Versammlungen/Sitzungen, Newsletter, Flyer, Intranet-Seite, Präsenz- und Onlinetrainings, elektronischer Workflow für Anzeige-/Genehmigungsverfahren, hochschulweites Richtlinienmanagement).
- In der Hochschule ist ein abgestuftes System von Ansprechpartnern für Konfliktfälle sowie für Fragen und Maßnahmen zum Umgang mit Interessenkonflikten bzw. Korruptionsprävention eingerichtet und kommuniziert (z.B. Vertrauensperson,

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Konfliktberater, Mediator, Ombudsperson, Ansprechperson für Korruptionsprävention, Compliance-Beauftragter etc.).

- Zur Wirksamkeitsprüfung des internen Kontrollsystems finden auch nichtanlassbezogene Stichprobenprüfungen von Vorgängen durch eine unabhängige Stelle (Interne Revision, Rechnungsprüfungsamt o.ä.) statt.
- Es gibt eine permanente, von den Exekutivorganen der Hochschule unabhängige und interdisziplinär besetzte Kommission, die die Einwerbung von Drittmitteln und die Gestaltung von Drittmittelverträgen im Hinblick auf die Wahrnehmung der Hochschulinteressen und Gemeinwohlbelange durch entsprechende Empfehlungen begleitet.
- Diese Kommission nimmt vor Abschluss des Drittmittelvertrages eine Integritätsprüfung (Due Diligence) des potenziellen Zuwendungsgebers vor (Instrumentalisierung der Hochschule, „Greenwashing") und gibt eine Empfehlung auf Basis einer Mehrheitsentscheidung ab.
- Bei Professuren, die teilweise oder vollständig aus privaten Drittmitteln finanziert werden (sog. Stiftungsprofessuren bzw. Lehrstuhlsponsoring) wird die Drittmittelkommission vorher eingebunden und es ist dokumentiert, dass das wissenschaftliche Interesse gegenüber etwaigen politischen, ideologischen oder ökonomischen Verwertungsinteressen erheblich überwiegt.
- Die Bezeichnung ganzer Hochschuleinheiten, Hörsäle oder akademischer Veranstaltungen mit Firmennamen (Duldung öffentlichkeitswirksamer Werbung von Sponsoren als Gegenleistung der Hochschule) wird vor dem Risiko der Beeinflussung wissenschaftlicher Tätigkeit (Einwerbung privater Drittmittel, Forschungsschwerpunkte, Gefälligkeitsgutachten) einer kritischen Prüfung unterzogen.
- Alle Kooperationsverträge sowie vereinnahmte Drittmittel werden unter Angabe des Drittmittelgebers, der Art und des Wertes der Zuwendung sowie grundsätzlich des Verwendungszwecks auf der Internet-Seite der Hochschule veröffentlicht. Der Hochschulleitung steht ein Widerspruchsrecht zu, soweit spezifische Hochschulinteressen betroffen sind und dies begründet ist.
- Es gibt Regelungen zur Beschäftigung, unmittelbaren Unterstellung und rechtlichen Handlungen mit Bezug zu Angehörigen.
- Für die Studierendenvertretung (AStA, StuRa, StuPa) ist ein verbindlicher Handlungsrahmen definiert (Satzung, Finanzstatut, Geschäftsordnung, Haushaltsplan etc.), der die entsprechende Anwendung der für die Hochschule geltenden Regelungen (Haushaltsrecht, Richtlinie Korruptionsprävention) gewährleistet.
- Es existieren Regelungen zur Annahme von persönlichen Geschenken.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

- Es existiert eine Regelung über die Annahme von Einladungen oder Teilnahme an fremdfinanzierten Dienstreisen, Workshops oder sonstigen Veranstaltungen (Verbot der Doppelalimentation).
- Es gibt eine Richtlinie zur Einwerbung, Annahme, Verwendung und Verwaltung von Drittmitteln (Spenden, Sponsoring und Schenkungen).
- Es werden grundsätzlich alle Einnahmen aus Drittmitteln auf einem Konto der Hochschule verbucht (kein Privatkontenverfahren).
- Die Nichtanzeige eines Interessenkonfliktes stellt eine Verletzung der arbeitsvertraglichen Treuepflicht dar, die entsprechend sanktioniert wird. (Bohlens u. a. 2017)

Die Fragen werden anhand eines dreistufigen Bewertungsschemas beantwortet: voll erfüllt, mit Einschränkungen erfüllt oder nicht erfüllt. Mit den Antworten zu den Fragen werden die Einschätzungen in diesem Raster bewertet. Damit soll der Reifegrad der Hochschule zum Umgang mit dem Sachverhalt (Konzept, Maßnahmen und Kontrolle) geprüft werden.

Die Arbeitsgruppe Wissenschaft von Transparency Deutschland hat dieses Instrument entwickelt und im Jahr 2015 veröffentlicht. Im Jahr 2017 wurde eine aktualisierte Version herausgegeben, die spezifischere Fragen zu öffentlich finanzierten Forschungsprojekten, dem Umgang mit Drittmitteln sowie dem Umgang der Studierendenvertretungen und der Studierenden mit Haushaltsmitteln enthält. Die Arbeitsgruppe Wissenschaft von Transparency Deutschland arbeitet kontinuierlich an der Weiterentwicklung und Erweiterung der Checkliste. Beispielsweise wird derzeit diskutiert, ob ähnliche Checklisten auch für private Hochschulen angeboten werden sollten (Meyer 2018).

4. Schlussbemerkung

Die Bekämpfung der Korruption an Hochschulen erfordert einen umfassenden Ansatz, der institutionelle Reformen, Transparenz- und Rechenschaftsmechanismen sowie ethische Schulungen und Sensibilisierungskampagnen umfasst. Dabei geht es nicht nur darum, Regeln und Vorschriften einzuführen, sondern auch darum, eine Kultur zu fördern, in der Korruption nicht toleriert wird. Dies erfordert Engagement und Beteiligung auf allen Ebenen der Hochschulgemeinschaft. Auch wenn Korruptionsprävention an Hochschulen in Deutschland auf einem guten Weg ist, sind stetige Überwachung, Aktualisierung und Fortbildung nötig, um sicherzustellen, dass die Integrität und Exzellenz des deutschen Hochschulsystems gewahrt bleibt. Eine kritische Beschäftigung mit einem Self-Audit ist dazu ein Einstieg. So sind Self-Audits und die

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Verwendung von Checklisten wertvolle Instrumente, um Korruptionsrisiken an öffentlichen Hochschulen zu erkennen und zu vermeiden. Indem sie die Compliance-Standards verbessern und das Bewusstsein für ethische Grundsätze und Risiken stärken, können Hochschulen eine Kultur der Integrität fördern und sicherstellen, dass öffentliche Mittel effizient und verantwortungsvoll eingesetzt werden.

Literatur

Bohlens, Christopher/Büttner, Peter/Friese, Sven/Humborg, Christian/Schmidt, Renate/Semsrott, Arne/Tolkiehn, Günter (2017): *Checkliste für ‚Self-Audits' zur Korruptionsprävention an öffentlichen Hochschulen*. Transparency International Deutschland e. V. https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2017/Checkliste_SelfAudits_Hochschulen_2017_web.pdf

Düren, Till (2018): Drittmitteltransparenz: Es fehlt ein einheitliches Gesetz". *Scheinwerfer – Das Magazin gegen Korruption* 80 (September), 5.

Hinsch, Wilfried/Eggers, Daniel (2019): *Öffentliche Vernunft?: Die Wissenschaft in der Demokratie*. Berlin/Boston: Walter de Gruyter.

Meyer, Heike (2018): Self-Audits helfen öffentlichen Hochschulen, Korruptionsrisiken zu erkennen und zu vermeiden" *Scheinwerfer – Das Magazin gegen Korruption* 80 (September), 14.

Müller-Böling, Detlef (2000): *Die entfesselte Hochschule*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.

Transparency, Policy and Research Department (2012): NIS Assessment Toolkit. Transparency International Secretariat. https://files.transparencycdn.org/images/NIS_AssessmentToolkit_EN.pdf

Dieser Beitrag ist digital auffindbar unter
DOI https://doi.org/10.46499/2236.2950

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

BUCHBESPRECHUNG

Wolfgang Hecker (2022): Die Kopftuchdebatte. Verfassungsrecht und Sozialwissenschaften. Baden-Baden: Nomos, 299 Seiten

Den Entschluss, dieses Buch zu schreiben, fasste Wolfgang Hecker, emeritierter Professor für Verfassungsrecht an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung, vor dem Hintergrund des Wiederaufflammens der Kopftuchdebatte anlässlich der Ausstellung „Contemporary Muslim Fashions" im Museum für Angewandte Kunst in Frankfurt/M. und der sog. Kopftuchkonferenz an der Frankfurter Universität 2019.

Im Gegensatz zu den aktuellen Ereignissen im Iran, wo sich Frauen im Herbst 2022 nach dem Tod der 23-jährigen Jina Mahsa Amini in den Fängen der Sittenpolizei offen gegen den Kopftuchzwang des Mullah-Regimes auflehnten und zigtausende Menschen demonstrierend nach Freiheit und einem Regimewechsel verlangten, geht es in Deutschland um das individuelle Grundrecht der Selbstbestimmung und Religionsfreiheit, ein Kopftuch zu tragen. Dennoch wird – auch mit Verweis auf den Iran – seit circa 25 Jahren die Frage, ob Frauen mit religiös konnotiertem Kopftuch Lehrerin, Beamtin, Referendarin, Richterin, Erzieherin, Polizistin oder Schöffin werden dürfen, kontrovers beantwortet; Gutachten, Stellungnahmen und Gerichtsentscheidungen füllen Bände und viele Regalmeter. Eine Reihe von Verbotsgesetzen wurde ab 2004 bis 2006 in acht Bundesländern geschaffen, ermöglicht durch das erste Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im Jahre 2003, zurechtgerückt durch die zweite Entscheidung von 2015. Die dritte BVerfG-Entscheidung von 2020 betraf eine Rechtsreferendarin und behandelte potenziell auch Berufsrichterinnen mit Kopftuch, die es bislang nicht gibt. Hier ließ der Zweite Senat mehrheitlich den Landesgesetzgebungen die Wahl zwischen Verbot oder Zulassung des Kopftuchs, sah aber wegen der Robe, die der Tätigkeit der Person ein besonderes hoheitliches „Gepräge" gegeben habe, die Gefahr, dass der Staat von den Rechtsunterworfenen

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

allzu leicht mit der religiös konnotierten Kopfbedeckung identifiziert werde. Das neue Bundesgesetz von 2021 zum Erscheinungsbild von Beamtinnen und Beamten lässt religiös konnotierte Symbole oder Kleidungsstücke zwar zu, ruft aber möglicherweise auch neue restriktive Interpretationen in Bezug auf das Kopftuch hervor.

Dem Buch gelingt es, juristische und politische Aktualität einzufangen, da Wolfgang Hecker all diese justiziellen und legislativen Ereignisse, d.h. die drei Entscheidungen der zwei Senate des BVerfG, das Bundesgesetz von 2021 zum Erscheinungsbild von Beamt*innen, die Landesschulgesetze mit den Verboten und ihre Veränderung nach der Entscheidung von 2015, insbesondere aber das weiterbestehende Kopftuchverbot des sog. Berliner Neutralitätsgesetzes (Kapitel IV) und andere Aspekte des Kampfes gegen das Stück Stoff einbeziehen konnte. Das Buch schlägt den Bogen vom Kopftuch von Lehrerinnen und anderen staatlichen Amtsträgerinnen (Kapitel II, III, V und VI) bis zum Kopftuch von Schülerinnen (Kapitel VIII) und behandelt so die wesentlichen Aspekte zum öffentlichrechtlichen Bereich. Die Kopftuchproblematik in der Privatwirtschaft und die dazu ergangenen BAG- und EuGH-Entscheidungen werden in dem Buch nur kurz behandelt, nämlich vor allem dort, wo es u. a. um die Berliner Ignoranz gegenüber dem BVerfG-Beschluss von 2015 geht (vgl. Kap. IV). Die Untersuchung geht insoweit ausführlich auf den Verstoß der Berliner Praxis gegen das Grundgesetz und das AGG ein. Die jüngste Entscheidung des BVerfG vom 17. Januar 2023 (Az. 1 BVR 1661/21), eine Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung, die das Land Berlin gegen die BAG-Entscheidung vom 27. August 2020 (8 AZR 62/19) erhoben hatte, konnte in dem Buch nicht mehr aufgegriffen werden. Der Beschluss des BVerfG enthält ohnehin keine Begründung. Die dargebotenen verfahrensrechtlichen Einwände konnten nicht darüber hinweg helfen, dass ein Bundesland laut Grundgesetz keine eigenen materiellen Grundrechte gegenüber einer natürlichen Person und Bürgerin geltend machen kann.

Der Blick nach Frankreich (Kapitel VII), wo Schülerinnen das Kopftuchtragen in der Schule 2004 verboten wurde, ergänzt die Perspektive sinnvoll, weil in Frankreich solche Verbote in Kraft sind, die sich deutsche Anhänger*innen einer strikten Säkularität wünschen und die sie für vorbildlich halten. Frankreich besitzt eine laizitäre Religionsverfassung, die das Bekenntnis zu einem Glauben oder einer Weltanschauung und die Ausübung dieses Glaubens faktisch in die Privatheit verweist. Allerdings ist dies nur *eine* Interpretation des in der Verfassung niedergelegten Hinweises auf Laizität und eine weit verbreitete Annahme, die jedoch keine Festschreibung in dem sog. Tren-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nungsgesetz von 1905 findet. Trotz der „laizistischen Rhetorik“, die nicht nur Religion, sondern auch alle „Abweichungen vom republikanischen Ethos“ (S. 210) in die Privatheit verweist, gibt es auch in Frankreich eine Kooperation von Staat und Religion(en), aber eben nicht so wie in Deutschland etwa als Religionsunterricht in staatlichen Schulen (S. 204). Hecker macht darauf aufmerksam, dass Laizität bzw. Laizismus im Lauf der langen Geschichte der Französischen Republik(en) umstritten war und unterschiedlich gehandhabt wurde. Das Trennungsgesetz von 1905 verpflichtete den Staat und seine Repräsentanten, nicht jedoch die Gesellschaft; der Machtkampf zwischen dem Staat, insbesondere dem republikanischen Lager, und der Katholischen Kirche war insoweit nur auf *eine* christliche Religion bzw. Konfession als Antagonistin des Staates bezogen (S. 206). Die historische Laizität war und ist jedenfalls nicht als Handlungsanweisung für den Umgang mit dem Islam als der „fremden“ Religion von sehr vielen Eingewanderten gedacht. Heute aber wird Laizismus als Verweisung von Religion in die Privatheit als staatliches Instrument benutzt, damit Konflikte – insbesondere in der Schule – um die „richtige“ Religion, das „korrekte“ Geschlechterverhältnis und die zeitgemäße Gesellschaftsordnung vermieden werden, bevor sie überhaupt entstehen. Ist dies aber möglich und wünschenswert?

In Nordrhein-Westfalen nahm die CDU/FDP-Landesregierung nach juristischer Prüfung 2019 wieder Abschied von der Idee, ein Kopftuchverbot für Schülerinnen unter 14 Jahren durchzusetzen (Kapitel VIII, 10. S. 262 ff). Auch über das schnelle Ende des österreichischen Kopftuchverbots für Schülerinnen, das die ehemalige Regierung aus ÖVP und FPÖ 2019 geschaffen hatte, berichtet das Buch; der Österreichische Verfassungsgerichtshof hob das Verbot 2020 auf (vgl. Kap. VIII 11. S. 266 f). Hecker widmet sich dennoch den anhaltenden Versuchen, in Deutschland ein Verbot des Kopftuchs von Schülerinnen einzuführen, und setzt sich u. a. mit dem Gutachten von Nettesheim für Terre des Femmes auseinander, in dem ein Verbot befürwortet wird. Er konstatiert wie viele andere Stimmen aus dem pädagogischen Bereich, dass ein Verbot des Kopftuchs bei Schülerinnen auch gar nicht sinnvoll wäre, weil es die Kinder gegenüber streng religiösen Eltern vermutlich nicht stärken, sondern eher schwächen würde (S. 259).

Es gibt viele Aufsätze, einige Doktorarbeiten und zahlreiche sonstige Beiträge zur Kopftuchproblematik. Eine solch umfassende und sorgfältige Untersuchung der Geschehnisse und der Für- und Wider-Argumente zu Kopftuchverboten ist jedoch selten, zumal sich Wolfgang Hecker mit den zahlreichen Fragestellungen, Gutachten und Einzelstudien so-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

wohl des rechtlichen als auch des sozialwissenschaftlichen Bereichs befasst. Dieser Blick eines Verfassungsrechtlers auch in die sozialwissenschaftliche Richtung zeichnet das Buch zusätzlich aus, nicht weil Angehörige der soziologischen, politologischen und kulturwissenschaftlichen Disziplinen sich zu wenig mit dem Islamischen Kopftuch beschäftigt hätten, sondern weil gerade die Verbindung von verfassungsrechtlicher Auseinandersetzung und sozialwissenschaftlicher Expertise und Empirie den Blick weitet und so möglicherweise den Weg zu einem differenzierten Umgang mit der Kopfbedeckung eröffnen könnte.

Das islamische Kopftuch als Symbol – aber wofür?

Zentral für die Kopftuchdebatte ist die Interpretation des Kopftuchs als Symbol. Das Kapitel II widmet sich daher den vielen Facetten der Deutung des sog. Islamischen Kopftuchs. Verbotsgeneigte Betrachter*innen leiten ihre Haltung häufig aus ihrer persönlichen Abneigung gegen das Stück Stoff ab und sehen es als Symbol der Abwertung von Frauen im Vergleich zu Männern. Sie werfen Kopftuchträgerinnen vor, dass diese die Unterordnung unter Männer billigen und unterstützen, und dass sie sich verpflichtet fühlen, gegen die männliche Sexualisierung des weiblichen Körpers und speziell der Haare durch die Kopfbedeckung vorzugehen. Vom deutschen Staat erwarten sie, dass er das Symbol verbietet. Dabei verkennen sie, dass es für Grundrechtseingriffe und Einschränkungen strenge Voraussetzungen gibt. Partikulare Interpretationen von Zeichen und Symbolen reichen allein nicht aus, um solche Symbole sogleich zu verbieten. Stöckelschuhe und eng anliegende Kleidung mögen von manchen Zeitgenoss*innen für eine Symbolisierung patriarchal sexualisierter Weiblichkeit gehalten werden, als gleichberechtigungsfeindlich und verfassungswidrig lässt sich das Outfit aber wohl kaum beurteilen, und wenn doch, wäre es unverhältnismäßig, es zu verbieten. Ein schlichtes Kleidungsstück wie das Kopftuch, selbst wenn es im islamischen Sinne getragen wird als Bedeckung von Haar, Ohren und Hals und dabei in vielen muslimischen Communities als Zeichen von koranischer Sittsamkeit dient, lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres untersagen. Denn bei den einzelnen Frauen, die das Islamische Kopftuch tragen, hat es keine einheitliche und erst recht keine den Staat oder Minderheiten gefährdende oder gegen die Gleichberechtigung der Geschlechter generell gerichtete Bedeutung. Hecker stellt solchen Behauptungen u. a. die Ergebnisse der Studien von Klinkhammer, Karakaşoğlu, Rommelspacher, Nökel, Jessen/von Wilamowitz-Moellendorf, Şahin und Göle entgegen, die für die allermeisten befragten Trägerinnen der Bedeckung Entwarnung geben konnten. Musliminnen haben unter-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

schiedliche Motive, wenn sie die Kopfbedeckung tragen, und lassen sich keineswegs einheitlich oder mehrheitlich dem Stereotyp zuordnen, islamistische Unterstützerinnen von Frauenunterdrückung zu sein. Wenig überraschend ist, dass in Deutschland und West- und Mitteleuropa lebende Musliminnen und Muslime sich religiöser darstellen als ihre säkular oder unter christlichen Religionen in Europa aufgewachsenen Gleichaltrigen. Zwar trägt nur eine Minderheit von Musliminnen in Deutschland in der Öffentlichkeit ein Kopftuch, aber das höhere Maß an religiöser Grundhaltung und subjektiver Motivation für das Tragen der Bedeckung ist nicht gleichzusetzen mit einer fundamentalistischen Anschauung. Die Argumentation, dass in manchen Staaten, wie z. B. dem Iran oder Afghanistan unter den Taliban, ein Kopftuchzwang herrscht, kann nicht ein pauschales Kopftuchverbot in Deutschland rechtfertigen, unterstreicht auch Hecker.

Neben dem verfassungsrechtlichen Kontext bringt Hecker empirische Erkenntnisse ins Spiel. Wesentlich für die Interpretation des Kopftuchs „als Problem" war und ist die in bestimmten Kreisen der Jurist*innenschaft, der Politik, der Medien und der Bevölkerung behauptete Einordnung des Kopftuchs als verfassungsfeindliches Symbol und als entsprechende Einstellung der Trägerin. So begann die Kopftuchdebatte, indem die Bewerbung der ausgebildeten Grundschullehrerin Fereshta Ludin in Baden-Württemberg wegen ihres Kopftuchs 1998 abgelehnt wurde und diese den Rechtsweg beschritt. Hecker verfolgt den Gang der Rechtsprechung des BVerfG vom ersten Kopftuchurteil 2003, der Landesgesetzgebung bis zum zweiten Kopftuchurteil 2015, das die in der Debatte und der Landesgesetzgebung aufgetretenen Fehlentwicklungen korrigiert und die individualrechtliche Schutzfunktion der Religionsfreiheit betont: Ein Verbot des Tragens eines Kopftuchs könne demnach allenfalls beim Vorliegen einer *konkreten* Gefahr für den Schulfrieden, die staatliche Neutralität oder die Religionsfreiheit der Anderen zulässig erachtet werden. Hecker fasst zusammen: „Die Entscheidung des BVerfG von 2015 hat die liberal-rechtsstaatliche Neutralität wieder hergestellt, die in der Entscheidung des BVerfG von 2003 aufgrund der hier eröffneten Perspektive einer fast grenzenlosen Wahlfreiheit des Gesetzgebers unterzugehen drohte" (S. 105).

Dennoch fanden und finden unabhängig von der Verfassungsrechtsprechung weiter pauschale Zuordnungen des Kopftuchs statt und „grundrechtswidrige Präventionskonzepte" werden sogar als verfassungsmäßig geboten angenommen, so Hecker. Bis heute wird derartiges auch zur Rechtfertigung des sog. Berliner Neutralitätsgesetzes vertreten. Darin wird noch immer das Verbot von sichtbaren religiösen oder weltanschaulichen Sym-

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

bolen oder auffallenden religiös oder weltanschaulich geprägten Kleidungsstücken in allgemeinbildenden Schulen sowie im Strafvollzug, in der Rechtspflege und in der Polizei aufrechterhalten, obwohl Berlin wie alle anderen Bundesländer und die Institutionen des Bundes an den Beschluss des BVerfG von 2015 gebunden ist (vgl. § 31 BVerfGG). Die Bindung an den Beschluss des BVerfG von 2015 wurde allerdings vom Land Berlin, insbesondere der Bildungsverwaltung, lange bestritten, wobei man sich auf ein Gutachten des Gießener Rechtsprofessors Wolfgang Bock berief. Dieser behauptet(e), das Land Berlin und die Senatsbildungsverwaltung könnten sich auf eine abstrakte Gefahr berufen: Fundamentalistisch agierende männliche muslimische Schüler hätten ein Klima der Unterdrückung von Mädchen und Frauen in vielen Schulklassen etabliert. Um dieses Klima nicht durch Kopftuch tragende Lehrerinnen zu verstärken, sei es zulässig, Lehrerinnen das Kopftuchtragen pauschal weiter zu verbieten. Hecker weist indes nach, dass das Land Berlin an die Entscheidung des BVerfG von 2015 gebunden ist. Die Argumentationen des Gutachters Bock wie auch anderer Autor*innen oder Gutachter lassen sich laut Hecker wegen der Vernachlässigung der individuellen Religionsfreiheit als „grundrechtswidrige Präventionskonzepte" (S. 58 ff) oder als allzu „pauschale Zuordnungen des Kopftuchs" (S. 55) zum politischen Islam oder zu im Hinblick auf Geschlechtergleichberechtigung problematische Strömungen einordnen. Als Vertreter*innen solcher Argumentationen zitiert Hecker insbesondere auch die Publizistinnen Alice Schwarzer und Necla Kelek, die Kulturwissenschaftlerin Susanne Schröter, sowie u. a. die Jurist*innen Heiko Heinisch und Nina Scholz (S. 56), zudem Politiker wie Carsten Linnemann (CDU) und Winfried Bausback (CSU), des Weiteren Verfassungsrechtler wie Udo di Fabio, Friedhelm Hufen, Jörn Ipsen, Josef Isensee, Martin Nettesheim oder Juliane Kokott, und setzt sich mit ihren Darlegungen auseinander.

Die politisch-kulturelle Frage, ob sich das Kopftuch objektiv als eindeutiges Symbol des politischen Islam oder der Unterdrückung von Frauen verstehen lässt, sieht Hecker auch im Spiegel von Studien zu Musliminnen, ihren Auffassungen und Motiven für das Kopftuchtragen als verneint an. Die Ergebnisse der Interviews unterscheiden sich kaum von denen gläubiger Christinnen. In der feministisch-muslimischen Literatur finden sich sogar feministische Interpretationen der Bedeckung. Und patriarchalische Traditionen gebe es, so Hecker, in Deutschland nicht nur im islamischen oder migrantischen Kontext, sondern auch im deutschen kulturellen Sinne, man betrachte nur die weiblich geprägten Berufsbilder und die allzu langsame Entwicklung der rechtlichen Gleichstellung

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

etwa im Familienrecht, die sich an den Entwicklungsstadien des BGB ablesen lasse (S. 80). Politik und Kirche standen lange in fester Verbindung, als sie in der Restaurationszeit der 1950er und 1960er Jahre die überkommene patriarchalische Ordnung des Ehe- und Familienrechts im BGB von 1896 verteidigten und im sog. Gleichberechtigungsgesetz von 1957 kaum abändern wollten, obwohl die im Grundgesetz durchgesetzte Formel des Art. 3 Abs. 2. GG („Männer und Frauen sind gleichberechtigt.") ganz anderes verlangte, nämlich die Reformierung der einfachen Gesetze im Sinne der neuen Gleichberechtigung. Hecker beschreibt, wie starre Geschlechterrollen mit patriarchalischer Prägung nicht nur bei Muslimen und anderen Religionen, sondern gerade auch in säkular geprägten Milieus vorkommen (S. 85). Andererseits hätten befragte Musliminnen der Gleichberechtigung ebenso wie die Vergleichsgruppe der gläubigen Christinnen einen hohen Stellenwert eingeräumt (S. 86). Letztendlich gebe es sehr unterschiedliche soziale, kulturelle und wirtschaftliche Einflüsse, die das Geschlechterbild von Männern und Frauen oder Jugendlichen prägten und auch veränderten, gerade bei gebildeten und akademisch ausgebildeten Personen, was auf die Gruppe der Lehrerinnen und vieler Berufstätiger im öffentlichen Dienst zutrifft. Im Hinblick auf die individuelle Grundrechtsgarantie müsse die persönliche Haltung und das konkrete Verhalten von Kopftuchträgerinnen bzw. gläubigen Personen im Schul- oder Staatsdienst maßgeblich sein.

Die staatliche Neutralität als Herzstück der juristischen Verbotsargumente

In den Kapiteln III und V befasst sich Hecker mit dem Kopftuch im Verhältnis zu überkommenen Interpretationsmustern von staatlicher Neutralität. Vielfach werde das deutsche Neutralitätsgebot von juristischen Laien, aber auch von Rechtskundigen falsch verstanden und mit sog. strikter distanzierender Neutralität gleichgesetzt, ähnlich der laizitären Vorgabe wie in Frankreich. Hecker schreibt dazu einleitend: „Zwar wird mit dem Tragen einer religiös geprägten Kleidung eine bestimmte persönliche Einstellung sichtbar, der öffentliche Dienst stellt aber keinen gegenüber dem gesellschaftlichen Pluralismus in Gesellschaft abgeschotteten Bereich dar. Insbesondere das Grundrecht der Religionsfreiheit muss bei der Frage des äußeren Erscheinungsbilds von Amtsträger*innen berücksichtigt werden, da auch staatliche Bedienstete Grundrechtsträger sind. Überkommene Vorstellungen von Amtsträgern […] sind darauf zu überprüfen, ob sie mit den Grundrechten vereinbar sind" (S. 92). Dem sei der Gesetzgeber in der Vergangenheit nicht gerecht geworden. Hecker zeichnet den „mühsamen Weg hin zu einer Anerkennung von Grundrechten von

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

staatlichen Bediensteten in dieser Frage" nach, wobei es nicht nur um die Lehrerin mit Kopftuch, sondern auch um Rechtsreferendarinnen, Richterinnen, Verwaltungsbeamtinnen und Polizeibeamtinnen geht (S. 92).

Das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern wurde durch die Säkularisierung entwickelt. Was heute in Art. 33 Abs. 2 und 3 GG festgeschrieben ist, knüpft an Vorläuferbestimmungen wie die Paulskirchenverfassung und die Weimarer Reichsverfassung an. Versuche, jegliche privaten religiösen oder parteipolitischen Bekenntnisse, Zugehörigkeiten und Aktivitäten für unzulässig zu erklären, konnten sich in der geschichtlichen Entwicklung in Deutschland nicht durchsetzen. Hecker setzt sich auch mit Konzepten staatlicher Neutralität jenseits der „offenen und umfassenden Neutralität" des BVerfG auseinander, wie sie etwa Stefan Huster, Karl-Heinz Ladeur und Ino Augsberg, Martin Nettesheim, Horst Dreier und Gerhard Czermak vertreten. Diese Autor*innen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht die individuelle Grundrechtsabwägung im Einzelfall mit dem bekannten Ergebnis des Beschlusses des Ersten Senats von 2015 befürworten, sondern andere Normen, Zwecksetzungen und Leitbegriffe für eine veränderte Verfassungsauslegung oder gar Verfassungsänderungen vorschlagen, (z.B. Martin Nettesheim im Gutachten für Terre des Femmes, S. 235).

Im Rahmen der Kopftuchdebatte scheinen beauftragte Gutachter und auch andere, von Haus aus eher konservative Autoren bisweilen überraschend laizistische Vorstellungen zu haben, wie der Staat gegen freiheitseinschränkende Religionen via Schule vorgehen sollte. Wenn es um Schülerinnen und Lehrerinnen geht, würde eine kämpferische Interpretation des – nicht vorhandenen – Erziehungsziels von Art. 7 GG rechtspolitisch bedeuten, dass der Gesetzgebung ein größerer Spielraum für Verbote partikularer Symbole und Kleidungsstücke eingeräumt würde, das Ergebnis wäre für Kopftuchträgerinnen repressiver, und es ergäbe sich ein erheblicher Widerspruch zur individuellen und antidiskriminierenden Schutzfunktion von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG.

Alternative verfassungsrechtliche Zielinterpretationen zur Legitimation von Kopftuchverboten?

Aus der Sicht der wachsenden Anerkennung und Berücksichtigung von Vielfalt und der Verhinderung von Diskriminierung – vgl. das AGG – präsentieren die Vertreter*innen alternativer Auslegungen, die sich für jeweilige Verbote in der Schule, d.h. für Lehrkräfte und Schüler*innen, bei Richterinnen und Beamtinnen in der Verwaltung aussprechen, keine schlüssigen Neuinterpretationen der Verfassungsrechtslage. Hecker fordert eine Neujustierung des Neutralitätsgebots – nicht im laizitären Sinne, wie dies

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

nach dem ersten Kopftuchurteil in acht deutschen Bundesländern meist (doppelbödig) praktiziert wurde oder gewollt antireligiös derzeit noch in Berlin vertreten wird, sondern – um dem gewachsenen Pluralismus angemessen Rechnung zu tragen. Dabei sei zu unterscheiden zwischen dem Neutralitätsgebot, das der Staat selbst zu beachten hat (z.B. keine Kreuze im Klassenzimmer), und den Verhaltensgeboten für die Staatsbediensteten, die selbst Grundrechtsträger*innen sind. Sie brauchen nicht distanzierende Neutralität zu üben, sondern Zurückhaltung und Mäßigung in politischer und auch in religiöser oder weltanschaulicher Hinsicht bei der Wahrnehmung ihrer dienstlichen Aufgaben. Im Hinblick auf religiöse oder weltanschauliche Kleidungsstücke oder Symbole können sie sich dagegen auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG stützen.

Dr. Sabine Berghahn, Berlin

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

AUTOR*INNEN

Frank Albrecht ist Leiter des Referats Philipp Schwartz-Initiative und Wissenschaftsfreiheit der Alexander von Humboldt-Stiftung.

Jana F. Bauer ist promovierte wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Arbeit und berufliche Rehabilitation an der Universität zu Köln. Bis zum Ende der Finanzierungsphase 2022 leitete sie inhaltlich das Projekt „PROMI – Promotion inklusive".

Klaus D. Beiter, B.Iur. LL.B. (UNISA, Pretoria), Dr. iur. (LMU München) ist Professor of Law, North-West University in Potchefstroom (South Africa).

Sabine Berghahn ist Privatdozentin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

Christopher Bohlens ist Leiter der Abteilung Wissenschaft von Transparency International Deutschland e.V.

Angela Heucher ist promovierte Politikwissenschaftlerin und arbeitet als Senior Evaluatorin und Teamleiterin für das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

Alexandra Kaiser ist promovierte wissenschaftliche Mitarbeiterin in dem BMBF-Projekt „Wissenschaftsfreiheit in der Volksrepublik China" am Institut für Politische Wissenschaft der FAU Erlangen-Nürnberg.

Katrin Kinzelbach ist Professorin für Internationale Politik der Menschenrechte an der FAU Erlangen-Nürnberg.

Lars Lott ist Postdoctoral Researcher am Institut für Politische Wissenschaft, FAU Erlangen-Nürnberg, und Research Associate am V-Dem Institute, Universität Göteborg, Schweden.

Mathilde Niehaus ist Professorin an der Universität zu Köln. Seit 2002 hat sie den Lehrstuhl für Arbeit und berufliche Rehabilitation inne. Bis Projektende 2022 war sie Projektleiterin von „PROMI – Promotion inklusive".

Jan Tobias Polak, promovierter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, ist als Senior Evaluator für das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) tätig. Als Teamleiter ist er für die Evaluierung des BMZ-Menschenrechtskonzepts verantwortlich.

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

Karoline Rhein arbeitet am Lehrstuhl für Arbeit und berufliche Rehabilitation an der Universität zu Köln und war von 2021 bis 2022 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „PROMI – Promotion inklusive".

Marcellina Schmidt absolvierte ein Masterstudium in Development Managment und ist als Fachevaluatorin der Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte") des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) tätig.

Lea Smidt ist Politologin und Referentin in der Projektgruppe Datenlabor des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Zuvor war sie als Evaluatorin in der Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte") des DEval tätig.

Janika Spannagel ist Postdoktorandin an der Freien Universität Berlin im Exzellenzcluster „Contestations of the Liberal Script" (SCRIPTS). Derzeit forscht sie als Visiting Scholar an der Universität Stanford zu Anfechtungen der Wissenschaftsfreiheit in den USA.

Lena Taube ist Soziologin und arbeitet als Evaluatorin in der Evaluierungsabteilung III („Zivilgesellschaft, Menschenrechte") des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval).

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

WOCHEN SCHAU VERLAG

Stefan Müller, Elia Scaramuzza

Mündigkeit in der politischen Bildung

Mündigkeit kann nicht verordnet werden und darin besteht ihre Hoffnung und ihr Versprechen. Mündigkeit kann aber organisiert werden. Mit Blick auf den Beutelsbacher Konsens, auf die Fragen von Autonomie, Normativität und Dialektik diskutieren die Autoren die Möglichkeiten von Mündigkeit durch Bildung und entwickeln zentrale Merkmale einer reflexiven politischen Bildung.

ISBN 978-3-7344-1612-5, 176 S., € 16,90
PDF ISBN 978-3-7566-1612-1, Open Access

NEUERSCHEINUNG