

osteuropa

Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
53. JAHRGANG HEFT 4-5 August 2007

Petra Lea Lángos

Wissenschaftsfreiheit in Ungarn — Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts am Beispiel der Forschungsfreiheit

Das ungarische Verfassungsgericht blickt auf nunmehr mehr als fünfzehn Jahre Rechtsprechung zurück¹. In dieser Zeit wurde auch die Wissenschaftsfreiheit der ungarischen Verfassungsordnung ausgestaltet. Im Gegensatz zu anderen Grundrechten hat die Rechtswissenschaft in Ungarn die Wissenschaftsfreiheit als Forschungsgegenstand nicht

¹ Das ungarische Verfassungsgericht hat seine Arbeit am 1.1.1990 aufgenommen. Aufgrund Art. 17 des Gesetzes Nr. XXXI. von 1989 über die Änderung der Verfassung wurde das Gesetz Nr. XXXII. von 1989 über das Verfassungsgericht erlassen. Laut Art. 32/A Abs. 1 der Verfassung (Gesetz Nr. XX. aus 1949, konsolidierte Fassung) hat das Verfassungsgericht „Rechtsvorschriften auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen“. „Bei Feststellung einer Verfassungswidrigkeit hebt das Verfassungsgericht diese Gesetze und andere Rechtsvorschriften auf“ (Art. 32/A Abs. 2).

„Vorgänger“ des Verfassungsgerichts war der von Gesetz Nr. I. von 1984 aufgestellte, sog. Verfassungsrechtliche Rat. Der Verfassungsrechtliche Rat hat an der „Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung der Gesellschaft, sowie der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften und Rechtsweisungen mit[ge]wirkt“ (Art. 1). Bei Feststellung der Verfassungswidrigkeit „wendet sich der Verfassungsrechtliche Rat“ an das Organ, das die fragliche Rechtsvorschrift erlassen hat, „um die Verfassungswidrigkeit zu beheben“. Bei einer Streitigkeit um die Verfassungswidrigkeit hat die Nationalversammlung das „Letztentscheidungsbefugnis“ (Art. 18-19). „Ein Verfassungsgericht ist es aber nicht, und das Gesetz bleibt dem Prinzip treu, dass das höchste Organ für den Schutz der Verfassungsmäßigkeit die Nationalversammlung ist.“ *Majoros, Ferenc*: Der ungarische Verfassungsrechtliche Rat und das polnische Verfassungstribunal im Vergleich, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln (1987), S. 2. Wegen der gesetzlichen Einschränkung der Antragsberechtigten und seiner Kompetenzen, sowie wegen seiner personellen Zusammensetzung wurde am Verfassungsrechtlichen Rat viel Kritik ausgeübt. Siehe z.B. *Sólyom, László*, *Az Alkotmány őrei*, Vortrag vom 23. Mai 2005.

für sich entdeckt. Somit wurde die diesbezügliche verfassungsgerichtliche Rechtsprechung auch nicht eingehend strukturiert².

In Ungarn birgt die verfassungsrechtliche Garantie der Wissenschaftsfreiheit als individuelles Grundrecht ein erhebliches Potenzial für die Öffnung historischer Archive für die Forschung und somit mittelbar auch die Ermöglichung der Vergangenheitsbewältigung der post-sozialistischen Gesellschaft. Mangels effektiver Lustrationsgesetze könnte die Forschungsfreiheit als Teilbereich der Wissenschaftsfreiheit in Ungarn zu einer Art Wiedergutmachung und Befriedung der durch die Geschichte gespaltenen Gesellschaft beitragen. In den letzten Jahren hat auch die verfassungsrechtliche Verbürgung der Hochschulautonomie im Zuge der Reform des Hochschulgesetzes wieder an Brisanz gewonnen. Hochschuleinrichtungen wehren sich, eine staatliche Kontrolle und Bestimmung ihrer Tätigkeiten hinzunehmen, wobei der Staat auf mehr Einsicht und Mitsprache in den Angelegenheiten dieses Bildungswesen drängt. Somit wird die Wissenschaftsfreiheit vor allem in ihrer Rolle als offensiver Bahnbrecher der Geschichtsaufarbeitung und als defensive Schanze hochschulischer Selbstverwaltungsrechte in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts widergespiegelt.

Der vorliegende Beitrag stellt einen Versuch dar, die Forschungsfreiheit als Teilbereich der Wissenschaftsfreiheit in der ungarischen Verfassungsgerichtsrechtsprechung zu konturieren³. Die Untersuchung bedarf zunächst einer systematischen Bestandsaufnahme der Begrifflichkeiten und des inhaltlichen Umfangs der Wissenschaftsfreiheit im Lichte der relevanten Rechtsprechung. Es soll dann auf den Aktenzugang als Schaubild für die Prüfung staatlicher Eingriffe und ihrer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung im Bereich dieses Freiheitsrechts im Detail eingegangen werden. Letztlich wird eine Bewertung vorgenommen. Inhaltlich soll die Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts anhand der deutschen Grundrechtsdogmatik und ihrer Begriffe systematisiert werden. Auf die deutsche Rechtsprechung zur Wissenschaftsfreiheit soll punktuell, vergleichend eingegangen werden.

I. Die Entwicklungen der Wissenschaftsfreiheit im positiven Verfassungsrecht

Imre Szabó, einer der führenden Persönlichkeiten der ungarischen sozialistischen Rechtswissenschaft, schrieb 1948: „Wir machen Gebrauch von den Erfahrungen, die von den sowjetischen Wissenschaftlern gesammelt wurden und lernen aus ihrem Werk; in unserem Kampf stützen wir uns auf sie, wir spüren ihre Hilfe; den Kampf um die heimische Verwurzelung der sozialistischen Wissenschaft müssen wir aber selbst austragen“⁴.

² Ansätze einer Systematisierung finden sich in *Balogh/Zsolt*: Az Alkotmány magyarázata, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest (2003) S. 688-692, 697-699; *Sári, János*: Alapjogok – Alkotmánytan II., 2. Auflage, Osiris Kiadó, Budapest (2003), S. 236-242; *Petrik, Ferenc*: Alkotmány a gyakorlatban – Kommentár a gyakorlat számára, hvg orac, Budapest (2004), S. 554.; *Petrétei, József/Chronowski, Nóra/Drinóczi, Timea/Tilk, Péter/Zeller, Judit*: Magyar Alkotmányjog III. Alapvető Jogok, Dialóg Campus, Budapest – Pécs (2006), S. 591-604.

³ Für eine eingehende Analyse der neueren Verfassungsgerichtsrechtsprechung zur Hochschulautonomie, siehe: *Küpper, Herbert*, Die Hochschulautonomie im Spiegel der jüngeren ungarischen Verfassungsrechtsprechung, Osteuropa-Recht (2007) Nr. 1-2, S. 55-68.

⁴ *Szabó, Imre*, A marxista jogszemlélet előkérdéseihez, Jogtudományi Közlöny, Jahrgang 1948 Nr. 23, S. 4.

Die ein Jahr später verkündete Verfassung entsprach unverkennbar diesem Ethos. In ihrer ursprünglichen Fassung regelte die Verfassung die Beziehung des ungarischen Staates zur Wissenschaft in Kapitel VIII („Grundrechte und Pflichten der Staatsbürger“). Art. 53 lautete: „Die Volksrepublik Ungarn unterstützt die wissenschaftlichen Tätigkeiten, die der Sache des arbeitenden Volkes dienen, sowie die das Leben und die Kämpfe des Volkes, die Wirklichkeit abbildende, den Sieg des Volkes verlaubbare Kunst und fördert mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Entwicklung einer dem Volke treuen Intelligenz.“ Die zeitgenössische Literatur kommentiert die Stellung der Wissenschaften im sozialistischen Staat⁵ folgendermaßen: Zwar bestimmt die Verfassung nur die Pflichten des Staates gegenüber die Wissenschaft, „aus ihnen entspringen vernünftigerweise jedoch auch Rechte für die Staatsbürger. Einerseits darf keinem Staatsbürger die wissenschaftliche Tätigkeit und das künstlerische Schaffen untersagt werden. (...) Andererseits haben die sozialistischen Künstler und Wissenschaftler einen Anspruch auf finanzielle und sonstige Unterstützung unseres Staates“⁶.

Die 1972 geänderte Fassung⁷ der Verfassung garantierte die Wissenschaftsfreiheit nunmehr in explizitem Wortlaut: „Die Volksrepublik Ungarn garantiert die Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Schaffens“ (Art. 60). Jedoch wird diese scheinbare Freiheit sowohl durch Art. 30 Abs. 1 lit. f der Verfassung, wonach der Ministerrat „die Richtung der wissenschaftlichen und kulturellen Entwicklung bestimmt (...)“, relativiert.

Die positivrechtliche Grundlage der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Garantie⁸ der Wissenschaftsfreiheit⁹ ist Art. 70/G der Verfassung. Die Vorschrift lautet:

- „(1) Die Republik Ungarn achtet und fördert die Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Lebens sowie die Lehr- und Lernfreiheit.
(2) Ausschließlich Wissenschaftler sind berechtigt, in Fragen wissenschaftlicher Wahrheiten zu entscheiden und den wissenschaftlichen Wert von Forschungen festzustellen.“

Systematisch befindet sich Art. 70/G der Verfassung im Kapitel XII über die „Grundrechte und Pflichten“. Grundrechte – und somit auch die Wissenschaftsfreiheit – sind mit Art. 8 der Verfassung in Beziehung zu setzen:

- „(1) Die Republik Ungarn erkennt die unantastbaren und unveräußerlichen Grundrechte des Menschen an, deren Achtung und Schutz die erstrangige Pflicht des Staates ist.
(2) Die auf die grundlegenden Rechte und Pflichten bezogenen Regelungen werden in der Republik Ungarn im Gesetz bestimmt; dieses darf den wesentlichen Inhalt eines Grundrechts nicht einschränken.“

⁵ Zum sozialistischen Wissenschaftsethos schreibt *Lőrinc*, „Der Standpunkt des Marxismus-Leninismus hinsichtlich der gesellschaftlichen Relevanz der Wissenschaft und der Kunst ist allgemein bekannt. (...) Die Ergebnisse der Wissenschaft, die künstlerischen Schöpfungen helfen die arbeitenden Millionen sich mit den Geschehnissen des Lebens zurechtzufinden, Geschehnisse richtig einzuschätzen, sich in der revolutionären Umformung der Gesellschaft aktiv zu betätigen.“ *Lőrinc, Lajos, A művelődéshez való jog*, in: Halász, József/Kovács, István/Szabó, Imre, *Az állampolgárok alapjogai és kötelességei*, Akadémia Kiadó, Budapest (1965), S. 319.

⁶ *Lőrinc* (1965), S. 319-320.

⁷ Verfassungsänderndes Gesetz Nr. I. von 1972.

⁸ In ihrer Fassung gemäß dem verfassungsändernden Gesetz Nr. XXXI. von 1989.

⁹ Zum rechtswissenschaftlichen Diskurs über die rechtstaatliche Verfassungswende und die Wissenschaftsfreiheit siehe Kilényi, Géza (Hrsg.): *Emberi és Állampolgári Jogok, Építészgazdasági és Szervezési Intézet* (1989), insbesondere, *Tölgyessy, Péter, Az alapjogok valóban jogállami szabályozásáról*, S. 42, *Kovács, Ervin, Az emberi jogok a „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei“ c. tervezetben*, S. 47; sowie *Szamel, Lajos, A véleménynyilvánítás szabadsága*, in: Katonáné Soltész, Márta (1988), S. 182.

II. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur Wissenschaftsfreiheit

Die geltende Verfassungsklausel zur Wissenschaftsfreiheit sowie die diesbezügliche Rechtsprechung des Verfassungsgerichts weisen eindeutig auf ein Abrücken vom sozialistischen Begriff der Wissenschaftsfreiheit hin. Das Bestreben, der Wissenschaftsfreiheit einen den rechtstaatlichen Erfordernissen entsprechenden Umfang und Schutz zu verleihen, ist sowohl dem abgeänderten Verfassungstext als auch der Rechtsprechung zu entnehmen. Im grundlegenden Beschluss über den Zugang zu Archiven¹⁰ hat das ungarische Verfassungsgericht die wichtigsten Eckpunkte der verfassungsrechtlichen Verbürgungen der Wissenschaftsfreiheit niedergelegt. In diesem Beschluss hat das Verfassungsgericht nicht nur autonome Begriffe definiert, sondern auch die abwehrrechtlichen Gewährleistungskomponenten sowie den Kreis der Grundrechtsberechtigten dieses Freiheitsrechts in der ungarischen Verfassungsordnung bestimmt. Die weiteren Beschlüsse des Verfassungsgerichts zur Wissenschaftsfreiheit können somit als Konkretisierung und Weiterführung des Parteidokumente-Beschlusses angesehen werden, denn das Gericht kommt immer wieder auf die Begriffe und Thesen derselben zurück.

1. Schutzbereich

a. *Wissenschaftsfreiheit als „grundlegendes rechtstaatliches Prinzip und objektiver Verfassungswert“ (Schutzzweck)*

Nach dem Verfassungsgericht wird die besondere Stellung der Wissenschaftsfreiheit in der Verfassungsordnung dadurch gerechtfertigt, dass „immer, wenn der Staat im Laufe der Geschichte die Freiheit der Wissenschaft politischen, ideologischen, religiösen oder sonstigen Beschränkungen unterwarf, dies zur Lähmung der gesellschaftlichen Entwicklung führte. Es ist eine auf historischer Erfahrung beruhende Wahrheit, dass die Freiheit der Wissenschaft eine grundlegende Garantie des Fortschrittes ist und mit der individuellen Autonomie eng zusammenhängt. Die freie Ermittlung wissenschaftlicher Thesen, Feststellungen und Wahrheiten sowie die freie Strömung wissenschaftlicher Ideen und Ansichten sind Grundvoraussetzungen für die Entwicklung der ganzen Gesellschaft und der Menschheit und zugleich eine Garantie der freien Entfaltung des Individuums“¹¹. Somit ist die Wissenschaftsfreiheit, die Gewährleistung eines Freiraumes wissenschaftlicher Betätigung ohne ungerechtfertigte staatliche Eingriffe ein objektiver Verfassungswert, deren Schutz und Förderung eine wichtige Aufgabe des Staates darstellt¹². Ihre Rechtfertigung liegt in seinem Beitrag zum Gemeinwohl einerseits, und in der menschlichen Würde als Grundlage der Entfaltung der Persönlichkeit¹³ andererseits. Nach dem Verfassungsgericht ist die Wissenschaftsfreiheit „als grundlegendes rechtstaatliches Prinzip und als Verfassungswert anzusehen“¹⁴. Dies ergibt sich schon aus dem Achtungs-, Förderungs- und Neutralitätsgebot, worauf im Folgenden näher eingegangen werden soll.

¹⁰ Parteidokumente, Beschluss Nr. 34/1994. (VI. 24).

¹¹ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

¹² Vgl. Art. 8 Abs. 1 der Verfassung.

¹³ Halmai/Tóth (2003), S. 272.

¹⁴ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

Der Begriff des objektiven Verfassungswerts kann mit dem vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 5 Abs. 3 GG angeführten Konzept der „objektiven, wertentscheidenden Grundsatznorm“¹⁵ verglichen werden; das ungarische Verfassungsgericht verweist jedoch nicht auf diesen Zusammenhang.

b. Der Wissenschaftsbegriff und das Neutralitätsgebot (Schutzgegenstand)

Art. 70/G Abs. 1 gewährleistet die Freiheit des „wissenschaftlichen Lebens“. Die geschützte Lebenssphäre ist damit ein Teilbereich der gesellschaftlichen Wirklichkeit, in dem wissenschaftliche Tätigkeiten ausgeübt werden. Um den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit bestimmen zu können, musste das Verfassungsgericht zunächst den autonomen Begriff der Wissenschaft auslegen. Den Wissenschaftsbegriff erläuterte es aus einer funktionalen Perspektive: „Das grundlegende Ziel aller Wissenschaft ist die Ermittlung der Wahrheit, die Gewinnung von Erkenntnissen und die Fortbildung der Wissenschaft selber“¹⁶. Somit ist die Wissenschaft das Ergebnis intellektueller Anstrengung zur Erschließung bzw. Erfassung eines thematisch unbegrenzten Bereichs, mit dem Anliegen, Erkenntnisse zu gewinnen und wissenschaftliche Wahrheiten zu liefern, um die Wissenschaft selbst zu bereichern und weiterzubilden. Er umfasst demnach nicht ausschließlich wissenschaftliche Wahrheiten, sondern auch deren Kritik sowie wissenschaftliche Methoden. Dieser weite Wissenschaftsbegriff trägt auch dem in Art. 70/G Abs. 2 festgelegten Neutralitätsgebot Rechnung. Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Wissenschaftsbegriff bezeichnet jede Tätigkeit, die „nach Inhalt und Form als ernsthafter und planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“¹⁷. Beide Wissenschaftsbegriffe weisen Parallelen auf, indem sie den Anspruch auf Ermittlung der Wahrheit in den Mittelpunkt stellen, ein strukturiertes wissenschaftliches Vorgehen voraussetzen („Ermittlung“, „Gewinnung“, „Fortbildung“ und „planmäßige Ermittlung“) sowie die Wissenschaftskritik auch in den Begriff der Wissenschaft integrieren.

In Abs. 2 wird dem Staat ausdrücklich ein Neutralitätsgebot auferlegt. Dadurch, dass die Verfassung die Entscheidung über wissenschaftliche Wahrheiten und die Einstufung von Tätigkeiten als wissenschaftliche Forschung ausschließlich Wissenschaftlern einräumt, schließt sie auch die staatliche Privilegierung und Aufzwingung bestimmter Ergebnisse aus, die die „sozialistische Wissenschaft“ gekennzeichnet haben¹⁸. Ferner bedeutet das Neutralitätsgebot „nicht nur, dass die Qualifizierung der einzelnen wissenschaftlichen Ergebnissen den Wissenschaftlern vorbehalten bleibt, sondern es schließt den Staat generell davon aus, festzulegen, welche konkreten Tätigkeiten als eine Fortbildung der Wissenschaft einzustufen sind, mit welchen Methoden es in der wissenschaftlichen Forschung vorzugehen gilt und was überhaupt als Wissenschaft zu betrachten ist“¹⁹.

¹⁵ BVerfGE 35, 79 [112].

¹⁶ Ibid.

¹⁷ BVerfGE 35, 79 [113].

¹⁸ „Der Staat hat hinsichtlich wissenschaftlicher Wahrheiten neutral zu sein.“ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

¹⁹ Mádl, Ferenc, I-2/2122/2005. Antrag an das Verfassungsgericht für die präventive Normenkontrolle (aufgrund des in Art. 26 Abs. 4 der Verfassung festgeschriebenen Rechts des Staatspräsidenten Gesetze vor Verkündung dem Verfassungsgericht zur Normenkontrolle vorzulegen) des am 23. Mai 2005 angenommenen Gesetzes über die Änderung des Hochschulgesetzes (31. Mai 2005), S. 10.

c. „Wissenschaftler“ (Persönlicher Schutzbereich)

Zwar erscheint die Wissenschaftsfreiheit auf den ersten Blick ein Grundrecht allgemeiner persönlicher Geltung zu sein: „Die Rechte der Wissenschaftsfreiheit stehen potenziell jedem zu.“ Aus dem Sachbereich des Grundrechts folgt jedoch, dass „Grundrechtsberechtigte des Freiheitsrechts effektiv nur die Wissenschaftler“²⁰ sind. Demgemäß ist eine wissenschaftliche Tätigkeit Voraussetzung der Grundrechtsberechtigung; „über die Frage der wissenschaftlichen Qualität haben aber – aufgrund der Autonomie der Wissenschaft – ausschließlich Wissenschaftler zu befinden“²¹. An anderer Stelle führt das Gericht aus: „Die von der Wissenschaftsfreiheit umschlossenen Rechte erstrecken sich ausdrücklich auf den die Hochschulautonomie verkörpernden Personenkreis“²², d.h. auf die Hochschullehrer, die Forscher, die Hochschüler sowie ihre institutionalisierten Gemeinschaften (z.B. die Hochschule oder Forschungseinrichtung). Dies steht auch im Einklang mit der Linie der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das Hochschullehrer, Assistenten und Studenten sowie Wissenschaftler in Forschungseinrichtungen in den persönlichen Schutzbereich dieses Freiheitsrechts einbezieht²³.

Die Grundrechtsbindung des ungarischen Staates mit Blick auf die Wissenschaftsfreiheit ergibt sich schon²⁴ aus Art. 8 der Verfassung: „Die Republik Ungarn erkennt die unantastbaren und unveräußerlichen Grundrechte des Menschen an, deren Achtung und Schutz erstrangige Pflicht des Staates ist“. Adressat des Grundrechts auf Wissenschaftsfreiheit sind also der Staat im Allgemeinen, die Träger der öffentlichen Gewalt im Besonderen.

d. Gewährleistungskomponenten

„Die Grundrechte spiegeln einerseits die Beschränkung des Staates wider, um den Schutz der Freiheit des Einzelnen zu gewährleisten, andererseits aber auch die Verpflichtung des Staates, die Durchsetzung der Grundrechte und die Chancengleichheit zu garantieren. Schutz der Grundrechte bedeutet Erzwingung der staatlichen Erfüllung dieser beiden Verpflichtungen. Der Inhalt der Wissenschaftsfreiheit wird durch individuelle negative Abwehrrechte und positive Teilhabe- und Leistungsrechte sowie durch allgemeine Einrichtungsgarantien (Organisationsgrundrecht und institutionelle Garantie) konkretisiert.

(1) Abwehrrechte – das subjektive Recht auf freie Forschung, Schöpfung, Publikation und Lehre

„Die Ungarische Republik achtet (...) die Freiheit des wissenschaftlichen (...) Lebens“ (Art. 70/G Abs. 1). Der Ausdruck „achtet“ indiziert die Verpflichtung des Staates, sich in dem vom Grundrecht garantierten Bereich, d.h. im wissenschaftlichen Lebensbereich,

²⁰ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

²¹ *Ibid.*, 182.

²² 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, noch nicht veröffentlicht in der Alkotmánybírószági Határozatok Tára (n.n.v.).

²³ BVerfG, VB1BW 1986, 415; *Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard*, Grundrechte – Staatsrecht II, C.F. Müller Verlag (2003), Rdnr. 623; „Das in Art. 5 Abs. 3 GG enthaltene (...) Freiheitsrecht (...) steht jedem zu, der wissenschaftlich tätig ist oder tätig werden will“, BVerfGE 35, 79 [112].

²⁴ *Sáriné Dr. Simkó, Agnes*, A jogalkotás rendje, alapjogvédelem, in: Petrik (2004), S. 72. ff., S. 78.

davor zurückzuhalten, die Tätigkeit der Grundrechtsträger zu behindern und verfassungswidrig einzuschränken. Laut Verfassungsgericht formuliert Art. 70/G Abs. 1 „die Freiheit des wissenschaftlichen Schaffens, die Freiheit der Erlangung wissenschaftlicher Erkenntnisse – d.h. die Forschung selber – sowie die Freiheit der Lehre als subjektives Recht“²⁵. Demnach können die Träger des Grundrechts eine Verletzung ihrer aus der Wissenschaftsfreiheit fließenden Teilrechte gemäß Art. 70/K der Verfassung vor Gericht geltend machen. Zum sachlichen Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit führt das Verfassungsgericht aus: „Die Wissenschaftsfreiheit umfasst das Freiheitsrecht zur wissenschaftlichen Forschung sowie zur Verbreitung wissenschaftlicher Wahrheiten und Erkenntnisse“²⁶, also das Recht zur wissenschaftlichen Forschung und Schöpfung, zum Publizieren und Lehren.

Das Recht auf wissenschaftliche Forschung umfasst „die Fragestellung, die Grundprinzipien der angewandten Methoden, die Auswertung und Verbreitung der erlangten Erkenntnisse in geeigneten Publikationsforen“²⁷. Somit wird die Forschung in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum Oberbegriff für wissenschaftliche Betätigung. Sie umfasst den ganzen wissenschaftlichen Prozess vom Ausgangspunkt der Erkenntnis-suche bis hin zur Verbreitung der erschlossenen wissenschaftlichen Wahrheiten. Hierdurch wird auch dem Zusammenhang zwischen Forschung und wissenschaftlicher Schöpfung Rechnung getragen, denn diese können oft nicht auseinander gehalten werden. Das Ergebnis der Forschungstätigkeit kann aufgrund des „Freiheitsrechts auf Verbreitung wissenschaftlicher Wahrheiten und Kenntnisse“ in verschiedenen Formen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden²⁸. Das Recht zur Veröffentlichung wissenschaftlicher Ergebnisse bringt den Aspekt des Kommunikationsgrundrechts der Wissenschaftsfreiheit zur Geltung: „Die Wissenschaftsfreiheit ist eine der Erscheinungsformen des verfassungsrechtlichen Grundrechts auf freie Meinungsäußerung“²⁹.

Die Wissenschaftsfreiheit garantiert das individuelle Freiheitsrecht der wissenschaftlichen Betätigung in der geschützten Lebenssphäre grundsätzlich frei von staatlichen Eingriffen. Dementsprechend wird im Bereich der Forschung die Wahl des Forschungsgegenstandes, der angewandten Methode, der Form und des Inhalts des wissenschaftlichen Werks und die Art von dessen Veröffentlichung vor staatlichen „Verboten und Geboten“³⁰ geschützt. Unabdingbare Voraussetzung der Verwirklichung des Rechts auf Forschungsfreiheit ist, dass dem Wissenschaftler Zugang zum Forschungsgegenstand sowie zu den aus der Sicht des Forschungszwecks relevanten Daten und Informationen gewährleistet wird. Voraussetzung der Forschungstätigkeit ist daher die Gewährleistung der Informationsfreiheit des Wissenschaftlers, was folgerichtig die Verpflichtung des Staates nach sich zieht, die der Forschung dienende Informationsbeschaffung nicht zu hindern: „Es besteht ein kohärenter Zusammenhang zwischen der Informationsfreiheit und der wissenschaftlichen Erkenntnis, der wissenschaftlichen Forschung und der Freiheit der Lehre. (...) Somit garantiert und schützt die Verfassung mit der Gewährleistung

²⁵ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182. Demnach können die Träger des Grundrechts eine Verletzung ihrer aus der Wissenschaftsfreiheit fließenden Teilrechte gemäß Art. 70/K der Verfassung vor Gericht geltend machen: „Einwände gegen staatlichen Akte, die in Verbindung mit der Erfüllung von wegen der Verletzung der Grundrechte aufgetretenen Ansprüchen bzw. Verpflichtungen erlassen wurden, können vor Gericht geltend gemacht werden.“

²⁶ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 183.

³⁰ Bonner Kommentar, Fehling, Art. 5 Abs. 3, Rdnr. 18.

der freien Informationsbeschaffung mittelbar auch die dazugehörige Freiheit der wissenschaftlichen Erkenntnisuche³¹. Das Verfassungsgericht stützt dieses Recht auf Informationsfreiheit auch auf völkerrechtliche Dokumente und Quellen³². Hierzu zählen die Erklärung des Europarats zur freien Meinungsäußerung und zur Informationsfreiheit von 1982³³ und die Europäische Menschenrechtskonvention, die in Art. 10 Satz 2 die Freiheit garantiert, „Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe (...) zu empfangen und weiterzugeben“³⁴. Schließlich garantiert die Wissenschaftsfreiheit das Recht auf Gründung wissenschaftlicher Foren, d.h. von Hochschuleinrichtungen³⁵ oder Forschungsinstituten. Die Ausübung dieses Rechts ist an die Beachtung und Erfüllung rechtlicher Vorgaben geknüpft, die wiederum das subjektive Recht nicht durch unverhältnismäßige Auflagen aushöhlen dürfen.

Diese Annäherung steht generell auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach ein „von staatlicher Fremdbestimmung freier Bereich persönlicher und autonomer Verantwortlichkeit des einzelnen Wissenschaftlers“ sowie „Schutz vor staatlichen Einwirkungen auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse“ gewährleistet wird³⁶. Es ist jedoch hervorzuheben, dass das ungarische Verfassungsgericht im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht nicht darauf hingewiesen hat, dass sich die Freiheitsgarantie der Lehre auf die auf der Grundlage eigener Forschung betriebene wissenschaftliche Lehre beschränkt³⁷.

(2) Institutionelle Garantie der freien Wissenschaft

Gemäß Art. 70/G Abs. 1 *fördert* die Ungarische Republik die Freiheit des wissenschaftlichen Lebens. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist der Staat vernünftigerweise über den Schutz der subjektiven Grundrechte hinaus auch zum Institutionsschutz verpflichtet³⁸. Somit erschöpfen sich die verfassungsrechtlich vorgegebenen Staatsaufgaben nicht schon mit dem Verzicht auf verfassungswidrige Eingriffe, denn die Wissenschaftsfreiheit umfasst „die Verpflichtung des Staates (...) die volle Unabhängigkeit, die Reinheit, Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit des wissenschaftlichen Lebens zu garantieren“³⁹. Demnach ist die Freiheit des wissenschaftlichen Lebens als Institution selbst, im Kontext und als Voraussetzung für die Ausübung der aus der Wissenschaftsfreiheit entspringenden Rechte⁴⁰, schutzwürdig. „Die verfassungsrechtliche Garantie der Wissenschaftsfreiheit spiegelt auch einen objektiven Wert wider, der den

³¹ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.

³² „[H]ier haben wir also den schon angemerkten, neuartigen, den liberalen und sozialen Rechtsstaat ereilenden Merkmal, der davon gekennzeichnet ist, dass die Verfassung, bzw. der grundrechtlicher Teil der Verfassung überwiegend von völkerrechtlicher Bestimmtheit ist, ferner, dass die Gesetzgebung und Rechtschaffung an eine Verfassung gebunden sind, die in bedeutenden Teilen von völkerrechtlich bestimmten Inhalten ist.“ *Ádám, Antal*, Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás, Osiris Kiadó, Budapest (1998), S. 44.

³³ Art. 8. II. c).

³⁴ Vgl. Art. 10 Abs. 2.

³⁵ Siehe insbesondere: Bescheid 1302/E/1991 des Verfassungsgerichts über die Einordnung der Mittel- und Osteuropäischen Bibelschule und des Pfarrerbildungsinstituts im Register der Hochschulen [1048/1990. (III. 21) MT határozat].

³⁶ *Von Münch, Ingo/Kunig, Philipp*, Grundgesetzkommentar, Band I, 5. Auflage, Beck (2003), Rdnr. 103.

³⁷ *Ibid*, Rdnr. 102.

³⁸ 37/1992 (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 228.

³⁹ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

⁴⁰ *Balogh* (2003), S. 227.

Staat dazu verpflichtet, an der Verwirklichung der freien Wissenschaft mitzuwirken und durch positives Handeln auf schützende und fördernde Weise der Aushöhlung dieses Freiheitsrechts vorzubeugen“⁴¹.

(3) Organisationsgrundrecht

„In der Wahrnehmung seiner Verpflichtung zum objektiven Institutionsschutz hat der Staat die zur Verwirklichung der einzelnen Grundrechte notwendigen rechtlichen und organisatorischen Bedingungen so zu gestalten, dass er sowohl auf seine mit den anderen Grundrechten zusammenhängenden als auch auf seine sonstigen verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben Rücksicht nimmt“⁴². Speziell auf die Wissenschaftsfreiheit bezogen „hat der Staat mit gesetzlich geregelten Lösungen zu dienen, die die Ausübung von äußerem Einfluss freien, professionellen wissenschaftlichen Tätigkeiten in geeigneter Weise garantieren. Den institutionellen Rahmen hat der Staat zu schaffen“⁴³. Dementsprechend hat der Staat gesetzgeberische, organisatorische und finanzielle Pflichten, um einerseits die Verwirklichung des individuellen Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit zu gewährleisten, und andererseits die Sicherung der Unabhängigkeit, Reinheit, Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit der Wissenschaft als Institution zu garantieren. In der Ausübung dieser Pflicht steht dem Staat „bei der Auswahl der geeigneten Mittel ein weiter Beurteilungsspielraum zu“⁴⁴, da er die Grundrechtsordnung und die Staatsziele sowie die Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit des Staates als Ganzes berücksichtigen muss.

Um seiner Verpflichtung zum objektiven Schutz der Institution nachzukommen, hat der Staat für die Verwirklichung der Wissenschaftsfreiheit selbst und für die Geltendmachung der damit verbundenen subjektiven Rechte das geeignete gesetzliche Umfeld zu schaffen. Regelungsbereiche, die für die Wissenschaftsfreiheit relevant und typisch sind und über die dem allgemeinen Grundrechtsschutz dienenden Verfahrensregeln hinausgehen, sind beispielsweise das Hochschulrecht⁴⁵ und das Urheberrecht⁴⁶. Ferner hat der Staat im Bereich der institutionellen Garantie der Wissenschaftsfreiheit die Aufgabe, *Institutionen zu bilden*: „Aus institutioneller Sicht wird die Freiheit der Wissenschaft primär durch die vom Staat gegründeten und unterhaltenen Universitäten und Hochschulen“⁴⁷, aber auch durch die Gründung und Unterhaltung sonstiger Einrichtungen⁴⁸ gewährleistet.

⁴¹ Mádl (2005), S. 3., mit eigenen Worten zitiert vom *Hochschul-Urteil* des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 35, 79, [113].

⁴² 64/1991 (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

⁴³ 41/2005 (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473.

⁴⁴ Halmai, Gábor/Tóth, Gábor Attila, Emberi Jogok, Osiris Kiadó, Budapest (2003), S. 104.

⁴⁵ Gesetz Nr. CXXXIX. von 2005 über die Hochschulen. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b ist u.a. Gesetzesziel: die an der Hochschule betriebene Forschung zu fördern, die Voraussetzungen derselben zu sichern, die Einheit von Forschung und Lehre zu schaffen sowie sicherzustellen, dass die Hochschulen zu einer der wichtigsten Grundlagen der Forschung und Entwicklung werden.

⁴⁶ Gesetz Nr. LXXVI. von 1999 über das Urheberrecht, Artt. 1, 21, 67-68, 83.

⁴⁷ Mádl (2005), S. 3.

⁴⁸ Im Bereich seiner Verpflichtung zur Bildung von Institutionen hat der Gesetzgeber die Ungarische Akademie der Wissenschaften im Gesetz Nr. XL von 1994 als Körperschaft des öffentlichen Rechts neu gestaltet; ihre Aufgabe ist es gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. b., „über die Reinheit des wissenschaftlichen Gemeinlebens sowie der Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Meinungsäußerung zu wachen“. Die 1825 auf Initiative von Graf István Széchenyi gegründete Akademie wurde ursprünglich zur Pflege der ungarischen Sprache, Wissenschaft und Kunst geschaffen. Ferner hat der Gesetzgeber die Ungarische Hochschul- und Akkreditierungskommission und den Hochschul- und Wissenschaftsrat eingerichtet, um

Schließlich muss der Staat auch seinen *finanziellen Verpflichtungen*⁴⁹ nachkommen. Durch die Finanzierung der Hochschulen⁵⁰ und der Ungarischen Akademie der Wissenschaften aus dem Haushalt stellt der Staat die Foren für die wissenschaftliche Betätigung⁵¹ bereit; zugleich leistet er einen Beitrag zur Nachwuchsförderung. Der Unterhaltungspflicht des Staates liegt der Gedanke zugrunde, dass die Wissenschaftsfreiheit nicht realisiert werden kann, wenn die einzelnen Wissenschaftszweige ausschließlich der Förderung durch den Markt überlassen werden. „Ohne die den Hochschulen zustehenden geeigneten finanziellen Mittel (...) wäre eine unabhängige wissenschaftliche Forschung und Lehre in vielen Wissenschaftsbereichen undenkbar“⁵². Denn das Recht der Grundrechtsträger, sich mit dem Forschungsfeld ihrer freien Wahl unabhängig zu beschäftigen, wäre verletzt, wenn sie der ausschließlichen Entscheidungsmacht Privater ausgesetzt wären und der Wissenschaftspluralismus durch das Absterben wirtschaftlich unrentabler Forschung bedroht wäre. Dem Staat steht jedoch bei der Bestimmung der staatlich finanzierten Studiengänge mit Blick auf die knappen Ressourcen ein weiter Beurteilungsspielraum zu. „Es ist die Aufgabe des Staates, einen Ausgleich zwischen den Ansprüchen der Mitglieder der Gesellschaft aus den Grundrechten und den zu ihrer Realisierung zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu schaffen. (...) Folglich ist es auch die Pflicht und zugleich das Recht des Staates (...), mit Blick auf die Gesellschaft zu bestimmen, welche Fähigkeiten aus staatlichen Mitteln durch ein Hochschulstudium zu fördern sind“⁵³.

Auch das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass der Staat unter Art. 5 Abs. 3 GG dazu verpflichtet ist, die Wissenschaft „durch Bereitstellung von personellen, finanziellen und organisatorischen Mitteln zu ermöglichen und zu fördern,“ zugleich hat er „durch geeignete organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass das Grundrecht der freien wissenschaftlichen Betätigung“ unangetastet bleibt⁵⁴.

(4) Leistungs- und Teilhaberechte

Die individuellen Teilhabe- und Leistungsrechte stehen im engen Zusammenhang mit den grundrechtlichen Organisationspflichten des Staates. Zugleich gilt es zu berücksichtigen, dass diese Rechte durch die tatsächliche Leistungsfähigkeit des Staates begrenzt sind. Das Recht auf Zugang zu Hochschuleinrichtungen⁵⁵ weist auf den immanenten

„bei der Verwirklichung der Lehrfreiheit und wissenschaftlichen Autonomie der Hochschuleinrichtungen mitzuwirken“ (Art. 1 Abs. 10 Gesetz Nr. CXXXIX. von 2005 über das Hochschulgesetz).

⁴⁹ Der Staat betreibt auch eine leistungsorientierte, projektgebundene Wissenschaftsförderung aufgrund des Gesetzes Nr. CXXXIV. von 2004 über die Forschung und Entwicklung und die Innovation. Dem Neutralitätsgebot steht diese Förderung nicht entgegen, und die Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit der Projektauswahl werden durch die Zielgebundenheit, das offene Vergabesystem, die regelmäßige Überprüfung der Nutzung von Fördermitteln und eine unabhängige Bewertung gesichert.

⁵⁰ Vgl. auch Art. 7 Abs. 7 Hochschulgesetz von 2005: „Es liegt in der Verantwortung der Betreiber, (...) für die zur autonomen Unterhaltung der Einrichtung notwendigen sachlichen, finanziellen und personellen Bedingungen zu sorgen.“

⁵¹ Nach Art. 131 Abs. 1 Hochschulgesetz ist die aus dem Haushalt finanzierte Wissenschaft eine eigenständige Form der Förderung.

⁵² Mádl (2005), S. 4.

⁵³ 1310/D/1990 AB határozat, ABH 1995, 579, 586.

⁵⁴ BVerfGE 35, 79 [114].

⁵⁵ „Artikel 70/F Abs. 2 gewährleistet das Recht auf ein Studium in einer Hochschuleinrichtung zugunsten derjenigen, die dafür geeignet sind.“ Siehe: 35/1995 (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163, 166.

Zusammenhang zwischen dem in Art. 70/F⁵⁶ gewährleisteten Recht auf Bildung und der Wissenschaftsfreiheit sowie ihre komplementäre Natur hin: „Das in Art. 70/F festgeschriebene Recht auf Bildung (Lehre) garantiert die Gründung und die Betätigung von Hochschuleinrichtungen, wobei Art. 70/G die Freiheit des wissenschaftlichen und künstlerischen Lebens, die Lehr- und Lernfreiheit gewährleistet“⁵⁷. Die Pflicht des Staates zur Etablierung geeigneter Hochschuleinrichtungen begründet zugleich ein Recht des Einzelnen auf derartige Einrichtungen⁵⁸. Aus der institutionellen Garantie der freien Wissenschaft folgt ferner die Verpflichtung zur Gewährleistung der Hochschulselbstverwaltung⁵⁹ und ein entsprechendes Teilhaberecht: „Die Autonomie der Wissenschaft wird durch Selbstverwaltungsrechte umgesetzt, die der Staat den Hochschulen einzuräumen hat, die im Bereich seiner Verpflichtung zum Schutz der Institution gegründet wurden“⁶⁰. Mit Ausnahme der Förderung durch Unterhaltung, die nur vom Staat gegründeten und unterhaltenen Hochschulen zustehen, haben staatliche, kirchliche und sonstige private Hochschulen die gleichen Leistungsansprüche gegenüber dem Staat⁶¹.

2. Eingriff und Rechtfertigung

a. *Formelle und materielle Kriterien des Eingriffs*

Zwar dürfen die aus der Wissenschaftsfreiheit resultierenden Rechte eingeschränkt werden, es gilt jedoch die immanenten Schranken der Verfassung zu beachten. Einzuhalten sind sowohl die allgemeinen formellen Kriterien (Gesetzesform) als auch die allgemeinen materiellen Kriterien (hinsichtlich der Begründung und des Umfangs) der Grundrechtseinschränkung gemäß Art. 8 Abs. 2. Ferner dürfen die speziellen Grenzen des konkreten Grundrechts auf Wissenschaftsfreiheit nicht überschritten werden.

So können die mit der Wissenschaftsfreiheit zusammenhängenden Rechte grundsätzlich nur durch Gesetz eingeschränkt werden. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts reicht allerdings im Fall eines „nur mittelbaren und fernen Zusammenhangs mit dem Grundrecht“ auch die Verordnungsform⁶². Die Regelung des Rechts auf Durchführung von Hochschulstudien⁶³ oder des Genehmigungsverfahrens im Fall der

⁵⁶ Art. 70/F Abs. 1 der Verfassung: Die Republik Ungarn sichert den Staatsbürgern das Recht auf Bildung. Abs. 2: Die Republik Ungarn realisiert dieses Recht durch die Verbreitung und allgemeine Zugänglichkeit der Bildung, durch die unentgeltliche und obligatorische Grundschule, durch eine Mittel- und Hochschulausbildung, die für jeden seinen Fähigkeiten entsprechend zugänglich ist, sowie durch die finanzielle Unterstützung derjenigen, die am Unterricht teilnehmen.

⁵⁷ 41/2005 (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473.

⁵⁸ Art. 7 Abs. 1, Hochschulgesetz von 2005; *Mádl* (2005), S. 4.

⁵⁹ Zur gesetzlichen Verbürgung derselben siehe Art. 47, 64-67 über die Hochschulautonomie im Hochschulgesetz von 1993.

⁶⁰ 41/2005 (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474.

⁶¹ Siehe Art. 127 Abs. 3 des Hochschulgesetzes von 1993. Zu der ähnlichen Frage der unterschiedlichen Berechtigungen der staatlichen, kirchlichen und privaten Schulen auf ergänzende Haushaltsunterstützung siehe Beschluss Nr. 22/1997 (IV. 25.).

⁶² 64/1991 (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 260, 264. „Es kann immer nur bezüglich der konkreten Regelung festgestellt werden, ob – von der Intensität des Zusammenhangs mit dem Grundrecht abhängig – es in einem Gesetz hätte gefasst werden sollen oder nicht.“ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 60.

⁶³ 51/2004 (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 687.

Erforschung öffentlicher Archive⁶⁴ in einer Verordnung, ist indes formal verfassungswidrig, da hier der unmittelbare Zusammenhang zu bejahen ist: Die Bestimmung des Inhalts und der wesentlichen Garantien eines Grundrechts darf ausschließlich in Form eines Gesetzes erfolgen; dasselbe gilt für die unmittelbare und erhebliche Einschränkung eines Grundrechts⁶⁵. Vorschriften, die aber – wie beispielsweise die Regeln des Aktenzugangs – unterhalb der Ebene von Rechtsvorschriften ergangen sind, sind zugleich auch materiell verfassungswidrig, da „unveröffentlichte und daher unbekannte“ Normen, die Rechte und Pflichten der Bürger regeln, auch „gegen das in Art. 2 Abs. 1 der Verfassung verkündete Rechtsstaatsprinzip⁶⁶ und dessen wichtigstes Element, die Rechtssicherheit, verstoßen“⁶⁷.

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseinschränkungen wendet das Verfassungsgericht eine zweistufige „Erforderlichkeits-Angemessenheits-Prüfung“⁶⁸ an. Nach den allgemeinen materiellen Kriterien kann eine Grundrechtseinschränkung nur bei zwingender Erforderlichkeit zur Realisierung eines anderen Grundrechts oder eines „abstrakten Verfassungswertes“ und nur in dem Umfang erfolgen, der nicht über das hinausgeht, was für die Erreichung des verfassungsgemäßen Ziels erforderlich ist und den Wesensgehalt des Grundrechts unangetastet lässt. Speziell in Bezug auf die Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit hat das Verfassungsgericht ausgeführt, dass der Staat diese „ausschließlich solchen Einschränkungen unterwerfen darf, die den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Einschränkung von Kommunikationsgrundrechten entsprechen. Da die Wissenschaftsfreiheit im weiteren Sinne Teil der Meinungsäußerungsfreiheit ist, genießt sie gegenüber staatlichen Eingriffen und Einschränkungen denselben Schutz wie die aus der Meinungsäußerungsfreiheit resultierenden subjektiven Rechte“⁶⁹.

b. Prüfung des Eingriffs und der Rechtfertigung am Beispiel der Forschungsfreiheit und des Aktenzugangs

(1) Urteil zu den Parteidokumenten

In seiner ersten Entscheidung zum Aktenzugang⁷⁰ hatte das Verfassungsgericht über die Verfassungskonformität⁷¹ von Vorschriften zu entscheiden, die den Zugang zu archivierten Parteidokumenten der Ungarischen Arbeiterpartei (UAP) und der Ungarischen Sozial-

⁶⁴ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 199, 177, 195.

⁶⁵ 51/2004 (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 684.

⁶⁶ Art. 2 Abs. 1 der Verfassung: Die Republik Ungarn ist ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat.

⁶⁷ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.

⁶⁸ „Die unnötige, vermeidbare und im Hinblick auf das mit der Einschränkung verfolgte Ziel unverhältnismäßige Einschränkung ist unzulässig und verfassungswidrig.“ 15/95 (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 88, 91.

⁶⁹ 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 182.

⁷⁰ *Ibid.*, 196.

⁷¹ Grundlage der Normenkontrolle war der Antrag eines Beschwerdeführers auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit sowie auf Aufhebung von Verordnungen und anderen Vorschriften über den Zugang zu historischen Archiven sowie über das Staats- und Dienstgeheimnis (Art. 1 lit. b, nachträgliche, abstrakte Normenkontrolle, i.V.m. Art. 21 Abs. 2, Antragsberechtigte in Bezug auf Art 1 lit. b, Gesetz Nr. XXXII. von 1989 über das Verfassungsgericht).

listischen Arbeiterpartei (USAP) und die Beschränkung der wissenschaftlichen Forschung⁷² bzgl. dieser Dokumente zum Gegenstand hatten.

Das Verfassungsgericht stellte fest, dass es zwischen der Forschungsfreiheit und der Informationsfreiheit (Art. 61 Abs. 1)⁷³ einen kohärenten Zusammenhang gibt. Dabei dient die Informationsfreiheit dem rechtsstaatlichen Erfordernis der Durchsichtigkeit und Überprüfbarkeit staatlichen Handelns⁷⁴. Wegen der herausgehobenen Stellung der Kommunikationsgrundrechte im demokratischen Rechtsstaat ist eine verfassungsmäßige Einschränkung derselben, d.h. der Informationsfreiheit und der Forschungsfreiheit, nur in engen Grenzen möglich⁷⁵. Der verfassungsrechtliche Schutz persönlicher Daten⁷⁶ sowie die mit der Sicherheit des Staates zusammenhängenden Geheimhaltungsinteressen können jedoch die Einschränkung dieser Grundrechte erforderlich machen.

Im Gegensatz zu den nach der rechtsstaatlichen Wende entstandenen Parteien genießen die UAP und die USAP hinsichtlich ihrer Dokumente keinen verfassungsrechtlichen Datenschutz, da sie unmittelbar an der Ausübung der öffentlichen Gewalt beteiligt waren und ihre Dokumente somit gemeinnützige Informationen beinhalten. Umfassen unter dem Gesichtspunkt der historischen Forschungen grundlegende Dokumente auch persönliche Daten, genießen diese verfassungsrechtlichen Schutz. Auch sind die so genannten Arbeitsdokumente der öffentlichen Gewalt nur hinsichtlich ihres Ergebnisses öffentlich, so dass gewährleistet ist, dass die amtliche Beschlussfassung frei vom Druck der Öffentlichkeit bleibt. Folglich können es der Schutz persönlicher Daten und ein Geheimhaltungsinteresse der Allgemeinheit rechtfertigen, dass die Forschung in öffentlichen Archiven zeitlich beschränkt oder genehmigungspflichtig gemacht wird oder an die Qualität der Forschung angeknüpft wird. Über letzteres haben indes aufgrund des Neutralitätsgebots ausschließlich Wissenschaftler zu befinden.

(2) Urteil zum geschützten Zeitraum und zur Art der Dokumente

In seiner zweiten Entscheidung zum Aktenzugang stellte das Verfassungsgericht zunächst fest, dass die „Institution der öffentlichen Archive und deren Unterhaltung ein

⁷² Gesetzesverordnung Nr. 27. von 1969 über Archive und den Schutz von Archiven, DVO 30/1969 (IX. 2.) MT, Direktive 130/1971. (M.K. 10.) des Bildungsministers über die Geschäftsordnung der Archive; die VO Nr. 118/1989 (XI. 22.) über die Aspekte der Forschung in öffentlichen Sammlungen; die Gesetzesverordnung Nr. 5. von 1987 über das Staats- und das Dienstgeheimnis, die DVO Nr. 17/1987. (VI. 9.).

⁷³ Art. 61 Abs. 1 der Verfassung: In der Republik Ungarn hat jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie darauf, Angaben von öffentlichem Interesse zu erhalten bzw. zu verbreiten.

⁷⁴ „Die Öffentlichkeit stellt die demokratische Natur der öffentlichen Gewalt auf die Probe. Die Zugänglichkeit von gemeinnützigen Daten stellt zugleich eine Garantie der Durchsichtigkeit der öffentlichen Gewalt und die Handhabung von öffentlichen Angelegenheiten als grundlegende Institution der Demokratie dar. Die Öffentlichkeit von gemeinnützigen Daten und der Zugang zu denselben ist daher eine grundlegende verfassungsrechtliche Garantie des in Art. 2 Abs. 1 verkündeten demokratischen Rechtsstaats“, 34/1994 (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.

⁷⁵ Das Verfassungsgericht bezieht sich auch auf Art. 10 Abs. 2 EMRK hinsichtlich der Bedingungen der Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit: Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind (...) zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Information (...).“

⁷⁶ Art. 59 Abs. 1 der Verfassung: In der Republik Ungarn steht jedem das Recht auf guten Ruf, auf Unverletzlichkeit der Privatwohnung sowie auf Schutz der Privatgeheimnisse und der persönlichen Daten zu.

grundlegendes Mittel und eine grundlegende Garantie für die Wissenschaftsfreiheit und Informationsfreiheit darstellen. Zugleich handele es sich um einen Raum, in dem der Gesetzgeber für die Durchsetzung dieser Verfassungswerte und -rechte – insbesondere das Recht auf den Schutz persönlicher Daten – eine Regelung ausarbeiten müsse, die zwischen den kollidierenden Grundrechten und Verfassungswerten eine Balance herstelle“⁷⁷.

Auf den ersten Beschluss zum Aktenzugang aufbauend prüfte das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Regelungen⁷⁸, die Akten, die vor der rechtsstaatlichen Wende entstanden sind, einem zeitlich kürzeren Forschungsverbot unterwarfen, als Akten, die erst nach der Wende erstellt wurden. Laut Verfassungsgericht besteht die Funktion des geschützten Zeitraums darin zu garantieren, dass die Rechte und berechtigten Interessen von natürlichen und juristischen Personen sowie die vertraulichen Daten, die mit dem Funktionieren von staatlichen Organen im Zusammenhang stehen, nur mit dem erforderlichen Abstand bekannt werden⁷⁹. Die unterschiedliche Behandlung des Zeitraums, in dem die Akten geschützt würden, sei mit den besonderen Umständen der politischen Wende gerechtfertigt. Die Natur des demokratischen Übergangs begründe ein besonderes Interesse an der Erschließung der jüngsten Vergangenheit; somit sei es gerechtfertigt, die Schutzzeit – vorbehaltlich geeigneter Verfahren und Garantien – kürzer als nach den allgemeinen Regeln zu fassen⁸⁰.

Zugleich verstoße ein nicht aus Wissenschaftlern zusammengesetztes Kuratorium, das die Genehmigung zur Forschung erteilt, nicht gegen das Neutralitätsgebot, denn dieses entscheide nicht über wissenschaftliche Fragen, sondern über die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung der Erforschung der Akten. Im Vergleich der Schutzgewährleistungen des Archivgesetzes und des Gesetzes über die Staatsbürgerschaft⁸¹ führt das Verfassungsgericht aus, dass die unterschiedliche Behandlung der in den Anwendungsbereich dieser beiden Gesetze fallenden Dokumente durch das gesteigerte Schutzinteresse hinsichtlich der Staatsbürgerschaftsdokumente gerechtfertigt sei. Hinsichtlich der Abwägung der kollidierenden Rechte auf den Schutz von persönlichen Daten und auf Forschung durch den Gesetzgeber ist das Verfassungsgericht der Auffassung: „In keinem der Fälle ist die Einschränkung der beiden Rechte im Verhältnis zueinander unnötig oder unverhältnismäßig“; eine Angemessenheitsprüfung wird nicht vorgenommen⁸². Die Verhältnismäßigkeitsprüfung fällt auch im Hinblick auf das Datenschutzgesetz und die Veröffentlichung persönlicher Daten zwecks „Darstellung der historischen Ereignisse“ knapp aus. Über den nächsten Schritt der Erforderlichkeitsprüfung geht das Gericht nicht hinaus; es verbleibt bei der Auflistung der kollidierenden und einander einschränkenden Grundrechte⁸³.

⁷⁷ 1116/B/1995 AB határozat, ABH 2004, 1083, 1091.

⁷⁸ Gesetz Nr. LXVI. von 1995. über öffentliche Urkunden, öffentliche Archive und den Schutz von Dokumenten der privaten Archive, insbesondere: Art. 22 Abs. 1; Art. 23 Abs. 3 und Art. 31 Abs. 2.

⁷⁹ 1116/B/1995 AB határozat, 2004, 1083, 1095.

⁸⁰ *Ibid.*, 1095.

⁸¹ Gesetz Nr. LV. von 1993 über die ungarische Staatsbürgerschaft (insbesondere Art. 18 lit. a).

⁸² 1116/B/1995 AB határozat, ABH 2004, 1083, 1097.

⁸³ *Ibid.*, 1097-1098.

c) Lustrationsurteil⁸⁴

In seinem Urteil zum Lustrationsgesetz⁸⁵ stellte das Verfassungsgericht fest, dass die Enthüllung der Tätigkeiten der Geheimdienste eine Voraussetzung für die Erfassung der Geschichte und der sachlichen Einschätzung des politischen Wandels darstelle. Welchen Personenkreis jedoch die Lustration treffe, sei aus der Verfassung nicht abzuleiten, sondern stelle eine politische Entscheidung dar, bei der dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zustehe; die Grenzziehung müsse jedoch auf sachlichen Kriterien und Erwägungen beruhen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichts gelten Daten, die „rechtsstaatswidrige Handlungen“ betreffen, als gemeinnützige Daten⁸⁶, bei denen der Zugang beschränkt werden kann. Verfassungswidrig sei aber als Verletzung der Informationsfreiheit sowohl der Ausschluss des Zugangs als auch aus Gründen des persönlichen Datenschutzes der unbeschränkte Zugang zu diesen Daten⁸⁷. Das Lustrationsgesetz spricht dem Datenschutz gegenüber der Forschungsfreiheit und der Informationsfreiheit Vorrang zu, was an sich nicht verfassungswidrig sei. Verfassungswidrig sei es aber, bestimmten Geheimdienstmitarbeitern im Vergleich zu anderen „ohne nach sachlicher Beurteilung vernünftigen Grund“ einen größeren Datenschutz einzuräumen und dadurch zugleich die Wissenschaftsfreiheit Dritter einzuschränken. Im vorliegenden Fall scheiterte die Regelung folglich schon an der Erforderlichkeit.

Das ungarische Verfassungsgericht wies darauf hin, dass das deutsche Stasi-Gesetz eine andere Art der Lustration repräsentiert. Hier werde die vollständige Veröffentlichung der Tätigkeit der Staatssicherheitsorgane und der Geheimdienstagenten zum erst-rangigen Ziel⁸⁸; in anderen Fällen seien jedoch der Akteneinsicht auch in der Bundesrepublik Grenzen gesetzt. Im Gegensatz zur Rechtsprechung in Ungarn wird ein „verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Einsicht in Behörden(Archiv-)akten zu Forschungszwecken“ vom Bundesverwaltungsgericht verneint. Ein individuelles Recht darauf, dass der Staat zu Zwecken der Forschung Hilfestellung leistet, auf die sonst kein Rechtsanspruch besteht, sei dem Freiheitsrecht des Art. 5 III GG als Abwehrrecht nicht zu entnehmen⁸⁹. Im Hinblick auf die Verweigerung der Akteneinsicht wird vom Bundesverfassungsgericht lediglich gefordert, dass die kompetente Behörde im Rahmen ihrer Entscheidung über die Akteneinsicht zu Forschungszwecken den Stellenwert, den das Grundgesetz der Freiheit der Wissenschaft einräumt, beachtet⁹⁰.

III. Bewertung

Das ungarische Verfassungsgericht hat den Sachbereich der Wissenschaftsfreiheit in seiner Rechtsprechung weitgehend ausgefeilt. Grundlegende Begriffe der Grundfreiheit wurden definiert, Gewährleistungskomponenten wurden ausgestaltet. In seiner Recht-

⁸⁴ 23/1999 (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, S. 213 ff.

⁸⁵ Gesetz Nr. XXIII. von 1994 über die Überprüfung von einigen Personen, die wichtige Ämter bekleiden, sowie über das Amt für Geschichte (insbesondere Art. 1 lit. a-b; Art. 2 Abs. 2 und Abs. 4 S. 1-2; Art. 8 Abs. 1-3 und 5-6; Art. 25/G Abs. 1 und Abs. 4 lit. a und c, Abs. 5; Art. 25/H Abs. 1-2.

⁸⁶ 60/1994 (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 342.

⁸⁷ *Ibid.*, 354.

⁸⁸ *Ibid.*, 349. Von

⁸⁹ *Münch/Kunig*, Rdnr. 105, BVerwG, NJW 1986, S. 1277 [1278].

⁹⁰ BVerfG, NJW 1986, S. 1243.

sprechung hat das Verfassungsgericht die Wissenschaftsfreiheit zum Verfassungswert erhoben und ihren Schutz durch die Konkretisierung von Rechten und Pflichten des Staates und der Grundrechtsträger sichergestellt. Dabei scheint sich das Verfassungsgericht in vielen Fragen eng an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelehnt zu haben; explizit wird auf die deutsche Rechtsprechung jedoch kaum hingewiesen.

Was die Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts inhaltlich angeht, ist zunächst festzustellen, dass sich die Forschungsfreiheit in ihrer offensiven Rolle weniger erfolgreich durchsetzen konnte als die defensiv ausgerichtete Hochschulautonomie, wo sich das Verfassungsgericht zu einem entschlossenen Verfechter akademischer Autonomie entwickelt hat⁹¹. Dies erscheint vor allem damit begründet zu sein, dass die Forschungsfreiheit als Mittel der Geschichtsaufarbeitung immer wieder mit einem anderen Grundrecht, dem Schutz persönlicher Daten, kollidiert. Diese Kollision erfordert eine strenge Abwägung und einen Ausgleich der gegensätzlichen Interessen. Als Ergebnis muss gegebenenfalls die Wissenschaftsfreiheit Einschränkungen zugunsten der Durchsetzung anderer Grundrechte erfahren. Dagegen wird die Hochschulautonomie naturgemäß mit staatlichen Eingriffen konfrontiert, die das abstrakte Gemeinwohl als Rechtfertigung heranziehen. Hier nimmt das Verfassungsgericht eine strenge Prüfung der Verfassungskonformität der staatlichen Eingriffe vor, womit die Hochschulautonomie nur in Ausnahmefällen dem abstrakten Gemeinwohl nachgeben muss.

Gleichwohl sind auch Unzulänglichkeiten in der bezüglichen Rechtsprechung aufzufinden. Diese Beobachtung gilt insbesondere für die Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine nur zweistufige Verhältnismäßigkeitsprüfung ist an sich noch nicht ungewöhnlich, jedoch würde ihre Ergänzung durch eine Angemessenheitsprüfung die Entscheidung fundierter machen. Vor allem kann aus der Erforderlichkeit nicht auf die Angemessenheit geschlossen werden. Klare Standards in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts wären aber wichtig, damit Wissenschaft und Praxis dieses Grundrecht klar erfassen und damit verfassungskonform umgehen können.

⁹¹ Küpper, S. 55.