

Herbert Küpper

## Die Religionsfreiheit in Ungarn

### I. Einleitung

Ungarn ist traditionell religiös gemischt. Im alten Ungarn bis 1918 dominierte zahlenmäßig der katholische Bevölkerungsanteil. Daneben gab es eine beträchtliche Anzahl von Calvinisten. Weniger bedeutend war die lutherische Kirche. Insbesondere im Osten und Süden des Landes gab es größere Gruppen verschiedener (v. a. griechisch-, serbisch- und rumänisch-) orthodoxer Christen. Kleinere Einsprengsel waren Juden, unierte, griechisch-katholische und armenische Christen, Unitarier und v. a. in den südlichen Landesteilen Muslime. Die Gebietsverluste 1919/20 reduzierten diese Vielfalt auf Katholiken, Calvinisten, Lutheraner und Juden sowie kleinste orthodoxe und armenische Gemeinden. Die sozialistische Kirchenfeindlichkeit, der sich v. a. die katholische und die calvinistische Kirche gut anzupassen wussten, führte zu einer starken Entkirchlichung und Entkonfessionalisierung, die die ungarische Gesellschaft bis heute prägen.

### II. Religionsfreiheit und Kirchen im Sozialismus<sup>1</sup>

Seit der Oktoberrevolution sahen sozialistische Regierungen in den Religionsgemeinschaften Konkurrenten und bekämpften sie aktiv. Allerdings nahm der Kampf gegen Kirchen und Religion in Ungarn kaum rechtliche Formen an. Im Gegenteil: § 54 Abs. 1 der stalinistischen Verfassung<sup>2</sup> gewährte den Staatsbürgern die Freiheit des Gewissens und der Religionsausübung; als Garantie für die Religionsfreiheit bezeichnete § 54 Abs. 2 Verf. die Trennung von Staat und Kirche. An dieser Verfassungsrechtslage änderte auch die umfangreiche Verfassungsrevision von 1972<sup>3</sup> nichts, die im Rahmen der zweiten sozialistischen Verfassunggebungswelle die Staatsordnung entstaltinierte. Die individuelle Religionsfreiheit regelte nunmehr § 63 Abs. 1, die Trennung von Staat und Kirche § 63 Abs. 2 Verf.

Die einfach-gesetzliche Rechtsordnung erwähnte Religion und Kirchen praktisch nicht, sondern ließ beide in einem außerrechtlichen Raum existieren. Das betraf auch

---

1 E. András, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: K.-D. Grothusen (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch V: Ungarn, Göttingen 1987, S. 545-559; Z. Balog, Religion und Gesellschaft in Ungarn, in: H.-D. Döpmann (Hrsg.), Religion und Gesellschaft in Südosteuropa, Südosteuropa-Jahrbuch 28, München 1997, S. 287-297; O. Luchterhandt, Religionsfreiheit, in: G. Brunner (Hrsg.), Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes, Köln 1988, S. 239-295.

2 Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Volksrepublik Ungarn v. 20.8.1949 (in der Folge: Verf.), Magyar Közlöny (ungar. Gesetzblatt, in der Folge abgekürzt: MK) 1949 Nr. 174 S. 1355.

3 Gesetz 1972:I über die Änderung des Gesetzes 1949:XX und über den einheitlichen Text der Verfassung der Volksrepublik Ungarn v. 26.4.1972, MK 1972 Nr. 32 S. 257.

die rechtliche Verfasstheit der Kirchen: Das sozialistische Personenrecht äußerte sich nicht zur Rechtsstellung von Religionsgemeinschaften. Kirchen fehlte somit die staatliche Anerkennung, die für die Rechtssubjektivität notwendig war, d. h. sie waren keine juristischen Personen.<sup>4</sup> Faktisch existierten sie jedoch fort und regelten ihre eigene Organisation durch autonome Regularien – die allerdings vom Staat nicht als Recht anerkannt wurden, da Recht nur der Staat und staatlich autorisierte Rechtssubjekte erlassen konnten. Die Kirchenorganisationen existierten in einem rechtlichen Niemandsland, in dem sie sich einrichteten und einen praktischen Modus vivendi fanden.

Kirchliches Vermögen wurde in den 1940er und 1950er Jahren ebenso wie anderes Privateigentum verstaatlicht oder vergenossenschaftlicht. Auch religiöse Immobilien wurden regelmäßig in das Eigentum des Staates oder der örtlichen Räte überführt, was jedoch gerade bei Kirchengebäuden die religiöse Nutzung nicht zwingend ausschloss. Ab den 1970er Jahren kam es im Rahmen des Kádár'schen Versöhnungskurses auch zu Kirchenneubauten. Nach der Enteignung ihres Großgrundbesitzes finanzierten sich die Kirchen aus freiwilligen Spenden, staatlichen Zuwendungen und ausländischen Hilfsleistungen.

Der genannte Versöhnungskurs, der sich in dem Zitat von Kádár: „Wer nicht gegen uns ist, ist für uns“ zusammenfassen lässt,<sup>5</sup> gab auch die Linie für die individuelle Religionsausübung vor. Das Regime tolerierte religiöse Bindungen und den Kirchenbesuch, und nur eine allzu intensive Einbindung in das kirchliche Leben war ein Karrierehindernis in systemnahen Laufbahnen. Staatliche Repressionen hatten v. a. Angehörige fundamentalistischer Bewegungen und Sekten zu gewärtigen, z. B. Piaristen.

Auch die Aktivitäten der Kirchen wurden toleriert, sofern sie nicht offen systemfeindlich waren. Theologische Studien und die Ausbildung geistlichen Personals waren im sozialistischen Ungarn möglich, das stets stolz verkündete, dass es das einzige Land des Ostblocks mit einer Rabbinerausbildung sei. Im Gegenzug arrangierten sich die Amtskirchen mit dem Regime, und v. a. die katholische und calvinistische Kirchenhierarchie nahm aktiv an der geheimpolizeilichen Bspitzelung ihrer Priester und Gläubigen und deren Basisaktivitäten teil, weshalb die beiden Großkirchen nach der Wende zu den Hauptgegnern einer Lustration gehörten. Die lutherische und die jüdische Religionsgemeinschaft hielten größeren Abstand zum Regime und zur Geheimpolizei, waren aber auch nicht gänzlich frei von der Mitwirkung an der staatlichen Repression. Letztlich war die Lage der Kirchen und der Gläubigen genauso janusköpfig wie das gesamte System Kádár.

4 Das Konzessionssystem für juristische Personen war in §§ 28-29 Gesetz 1959:IV über das Bürgerliche Gesetzbuch v. 11.8.1959, MK 1959 Nr. 82 S. 657, verankert und liegt auch dem heute geltenden Personenrecht zugrunde: § 3:4 Abs. 4 Gesetz 2013:V über das Bürgerliche Gesetzbuch v. 26.2.2013, MK 2013 Nr. 31 S. 2382, deutsche Übersetzung in Institut für Ostrecht München (Hrsg.): Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblatt, München, Länderteil Ungarn, Dokument UNG 200.

5 „Aki nincs ellenünk, az velünk van“: János Kádár auf dem Kongress der Patriotischen Volksfront im Dezember 1961.

### III. Rechtsentwicklung seit 1989/90

Die Verfassungsentwicklung seit der Wende weist die Besonderheit auf, dass Ungarn zugleich das erste und das letzte Land in Osteuropa ist, das sich eine postsozialistische Verfassung gegeben hat. Ungarn war das erste sozialistische Land, das den Inhalt seiner Verfassung gründlich entkommunisierte und inhaltlich auf eine liberale Mehrparteien-demokratie, Rechtsstaatlichkeit, echte Grundrechtsgeltung und Marktwirtschaft umstellte.<sup>6</sup> Andererseits erging erst 22 Jahre nach der Wende eine formal neue Verfassung.<sup>7</sup>

Die beiden Verfassungsordnungen von 1989/90 und von 2011 unterscheiden sich deutlich. Von 1989 bis 2011 galt eine ideologisch neutrale „Spielregel-Verfassung“, deren Wertehalt sich in den Staatsgrundsatznormen und den Grundrechten erschöpfte. Das Grundgesetz von 2011 beruht auf einer nationalpopulistischen Ideologie, deren Wertesystem der neuen Ordnung verbindlich zugrunde liegen soll. Dieser Wechsel der ideologischen Basis macht sich auch im Staatskirchenrecht bemerkbar, das 2011 Abschied von der Gleichberechtigung der Kirchen nahm und das spätf feudale System, das von 1867 bis 1949 galt,<sup>8</sup> jedenfalls der Form nach nachahmt. Im Nach-Wende-Ungarn muss folglich im Religionsrecht zwischen den Zeiträumen vor und nach 2011 unterschieden werden.<sup>9</sup>

- 
- 6 Die neue Ordnung schufen innerhalb des bestehenden Verfassungsdokuments die beiden Novellen v. 23.10.1989 (Gesetz 1989: XXXI über die Änderung der Verfassung v. 23.10.1989, MK 1989 Nr. 74 S. 1219) und v. 25.6.1990 (Gesetz 1990: XL über die Änderung der Verfassung der Republik Ungarn v. 25.6.1990, MK 1990 Nr. 59 S. 1261). Zu den beiden Verfassungsnovellen als Grundlage der postsozialistischen Verfassungsordnung s. *H. Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, Frankfurt/M. 2007, S. 36-39.
- 7 Ungarns Grundgesetz (25. April 2011), MK 2011 Nr. 43 S. 10656, deutsche Übersetzung bis einschließlich 5. Änderung v. 26.9.2013 in: U. Hufeld/A. Epiney/F. Merli (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. Baden-Baden 2014, S. 742-780 (in der Folge: GrundG). Näher zu diesem Grundgesetz *A. v. Bogdandy/P. Sonnevend* (Hrsg.), Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania, Oxford, Portland (Or.) 2015; *A. Jakab/P. Sonnevend*, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, ZaöRV 2012 S. 79-102; *H. Küpper*, Ungarns Verfassung vom 25. April 2011, Frankfurt/M. 2012; G. A. Tóth (Hrsg.), Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law, Budapest 2012; die regierungsamtliche Sicht enthält *B. Ablonczy*, Gespräche über das Grundgesetz. Bálint Ablonczy im Gespräch mit József Szájer und Gergely Gulyás, Budapest 2012.
- 8 Zu Staat, Recht und Religionsfreiheit in Ungarn vor 1949 s. *H. Küpper*, § 51. Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Ungarn, in: A. v. Bogdandy/S. Cassese/P. Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg 2010, S. 399-444 (406-424); *H. Küpper*, Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas, Frankfurt/M. 2005, S. 290-315, 349-351; *L. Rácz*, Das Beziehungssystem Staat und Kirche im historischen Ungarn, in: G. Máthé (Hrsg.), Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn, Budapest 2017, S. 321-358.
- 9 Eine rechtssoziologische und rechtspolitische Analyse dieses Paradigmenwechsels liefert *A. Jusic*, Constitutional Changes and the Incremental Reductions of Collective Religious Freedom in Hungary, Vienna Journal on International Law 2016, S. 199-219.

## 1. Individuelle Religionsfreiheit

### a) Verfassung

Im Bereich der individuellen Religionsfreiheit sind die Unterschiede zwischen den beiden postsozialistischen Verfassungsordnungen gering. § 60 Verf. i. d. F. ab dem 23.10.1989 garantierte in Abs. 1 als Jedermannsrecht die Freiheit des Gedankens, des Gewissens und der Religion. Abs. 2 erläuterte den Schutzbereich dieser Freiheit:

Dieses Recht umfasst die freie Wahl oder Annahme der Religion oder einer anderen Gewissensüberzeugung und die Freiheit, dass jedermann seine Religion und Überzeugung durch die Durchführung religiöser Handlungen und Zeremonien oder auf eine sonstige Art und Weise entweder individuell oder zusammen mit Anderen öffentlich oder im privaten Kreis äußern kann oder von ihrer Äußerung absieht, ausüben kann oder lehren kann.<sup>10</sup>

Zudem war die Religion ein Kriterium, nach dem gemäß der allgemeinen Gleichheitsverbürgung in § 70/A Abs. 1 Verf. i. d. F. ab dem 23.10.1989 nicht differenziert werden durfte. Laut Verfassungsgericht folgte aus der Garantie der gruppenbezogenen Religionsfreiheit nicht ein Anspruch auf eine bestimmte Rechtsform für Religionsgemeinschaften.<sup>11</sup> Dass die staatlichen Feiertage teilweise die christlichen Feiertage sind, aber keine Feiertage anderer Religionen umfassen, hielt das Verfassungsgericht unter Berufung auf die Tradition für verfassungskonform.<sup>12</sup> Die anonyme Erfassung der Religionszugehörigkeit bei Volkszählungen verletzt nicht die negative Bekenntnisfreiheit.<sup>13</sup>

Das seit dem 1. Januar 2012 in Kraft befindliche Grundgesetz regelt die individuelle Religionsfreiheit ganz ähnlich. Art. VII. Abs. 1 Satz 1 GrundG spricht die individuelle Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit aus, und die Legaldefinition dieses Schutzbereichs folgt in Satz 2. Diese Definition unterscheidet sich von der zitierten Definition der Vorgängerregelung nur in Details: So ist zu Beginn nicht von „Annahme“, sondern von „Änderung“ die Rede; statt „Gewissensüberzeugung“ heißt es schlicht „Überzeugung“; und anstelle von „privatem Kreis“ bezieht sich die Regelung auf das „Privatleben“.<sup>14</sup> Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Religion ist in Art. XV. Abs. 2 GrundG niedergelegt. Seit 2018 ist der 13. Januar, der Jahrestag der An-

10 § 60 Abs. 2 Verf. i. d. F. v. 23.10.1989 bis zum 31.12.2011; Übersetzung des Autors. Dogmatisch rückt § 60 Abs. 2 Verf. die Religionsfreiheit an die Kommunikationsgrundrechte heran: *Schanda*, § 60 Rn. 34, in: A. Jakab (Hrsg.), *Az Alkotmány kommentárja* [Verfassungskommentar], 2 Bde., Budapest 2009.

11 Verfassungsgerichtsurteil (in der Folge: VerfGE) 8/1993. (II. 27.) AB v. 27.2.1993, *Az Alkotmánybíróság Határozatai* (amtl. Sammlung der Verfassungsgerichtsentscheidungen, in der Folge abgekürzt: ABH) 1993 S. 99.

12 VerfGE 10/1993. (II. 27.) AB v. 27.2.1993, ABH 1993 S. 105.

13 VerfGE 74/1992. (XII. 28.) AB v. 28.12.1992, ABH 1992 S. 310.

14 *A. Jakab*, *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei* [Entstehung und praktische Folgen des neuen Grundgesetzes], Budapest 2011, S. 211, spricht zu Recht von nur „kodifikatorischen Präzisierungen“ zwischen dem alten und dem neuen Text.

nahme des siebenbürgischen Religionsfreiheitsgesetzes von 1568, der „Tag der Religionsfreiheit“;<sup>15</sup> er ist allerdings kein arbeitsfreier Feiertag.

Ein Problem für die Verfassungsrechtsprechung ist die Kontinuität zwischen der alten Verfassung und dem neuen Grundgesetz. Zu der alten Verfassung entwickelte das Verfassungsgericht eine reichhaltige und teils dogmatisch hoch stehende Judikatur. Von dieser Judikatur will Nr. 5 der Schluss- und vermischten Bestimmungen des Grundgesetzes die neue Verfassungsrechtsprechung abschneiden, v. a. weil die alte Rechtsprechung in einem für die neue Regierung unerträglichem Maß liberale Werte hochhält. Trotz Nr. 5 der Schlussbestimmungen prüft das Verfassungsgericht für jede Verfassungsbestimmung einzeln, ob der neue Text dem alten hinreichend ähnlich ist, um sich weiter an der alten Rechtsprechung orientieren zu können.<sup>16</sup> Ob die individuelle Gewissens- und Religionsfreiheit zwischen alter und neuer Verfassung hinreichend ähnlich ist, um eine Kontinuität der Verfassungsrechtsprechung bejahen zu können, hat das Verfassungsgericht mangels Anlass noch nicht entschieden: Die wenigen Verfassungsgerichtsurteile zu Art. VII. GrundG betreffen das in Abs. 2-5 niedergelegte Staatskirchenrecht. Das einzige Verfassungsgerichtsurteil zur individuellen Religionsfreiheit hob eine kommunale Satzung auf, die im öffentlichen Raum u. a. die Tätigkeit von Muezzinen, die Vollverschleierung und den ganzen Körper bedeckende Badebekleidung verbot; die Verfassungswidrigkeit der Satzung ergab sich schon aus dem formalen Aspekt der falschen Regelungsebene: Grundrechte dürfen gemäß Art. I. Abs. 3 Satz 1 GrundG nur durch Gesetz und somit nicht durch eine kommunale Satzung eingeschränkt werden. Auf die materielle Vereinbarkeit der Satzung mit Art. VII. Abs. 1 GrundG ging das Verfassungsgericht nicht ein.<sup>17</sup> Als die betroffene Gemeinde danach wieder eine Satzung erließ, die nunmehr die Gesichtsverhüllung verbot, entschied auf Antrag der Kommunalaufsicht die Kurie (wie das oberste Gericht seit 2012 wieder heißt), dass ein Verbot der Gesichtsverhüllung aus religiösen Gründen gegen die Religionsfreiheit verstößt.<sup>18</sup>

Es liegt nahe, § 1 Gesetz 2018:I, der das siebenbürgische Religionsfreiheitsgesetz von 1568 zum „Teil des geistigen Erbes der ungarischen Nation“ erklärt, so auszulegen, dass die individuelle Religionsfreiheit in der „historischen Verfassung“ Ungarns verankert ist, die gemäß Art. R) Abs. 3 GrundG zu den Auslegungsmaximen des neuen Grundgesetzes gehört.

- 
- 15 Gesetz 2018:I über die Bedeutung des Religionsgesetzes von Torda von 1568 und über den Tag der Religionsfreiheit v. 1.3.2018, MK 2018 Nr. 29 S. 1262.
- 16 *H. Küpper*, Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? – Das ungarische Verfassungsgericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft, JOR 2015, S. 85-138 (125-127).
- 17 VerfGE 7/2017. (IV. 18.) AB v. 18.4.2017, ABH 2017 S. 160, dazu AJRO, OER 2018 S. 363-364.
- 18 Urteil des Kommunalsenats der Kurie Kőf.5006/2018/3. v. 17.4.2018, MK 2018 Nr. 72 S. 3675, dazu Aus Justiz und Rechtsprechung in Osteuropa, zur Veröffentlichung vorgesehen in OER 4/2018.

## b) Religionsgesetz

Zur Umsetzung der genannten Verfassungsgarantien erging unter jeder Verfassung jeweils ein Religionsgesetz, das gemäß § 60 Abs. 4 Verf., Art. VII. Abs. 5 GrundG nur mit der erhöhten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten erlassen werden kann. Derartige Zweidrittelgesetze sind typisch für das ungarische Verfassungsrecht seit der Wende und betreffen die Regelung v. a. von Grundrechten und Verfassungsorganen.<sup>19</sup>

Das Religionsgesetz von 1990 war Teil eines Gesamtpakets von Gesetzen zur Regelung von Grundrechten, das noch vor den ersten freien Wahlen 1990 erlassen wurde.<sup>20</sup> Nach dem Erlass des Grundgesetzes verabschiedete das Parlament ein neues Kirchengesetz, das allerdings alsbald vom Verfassungsgericht wegen der Verletzung von Abgeordnetenrechten aufgehoben wurde.<sup>21</sup> Das parlamentarische Verfahren wurde ordnungsgemäß wiederholt, und schon anderthalb Monate nach dem Verfassungsgerichtsurteil konnte das endgültige Religionsgesetz verkündet werden.<sup>22</sup>

Beide Kirchengesetze legen den Regelungsschwerpunkt auf das Staatskirchenrecht. In Bezug auf die individuelle Religionsfreiheit präzisieren sie den Schutzbereich der Freiheit z. B. in Bezug auf die Verbreitung religiöser Meinungen in den Medien sowie das Diskriminierungsverbot, regeln das elterliche Erziehungsrecht in religiösen Fragen und gewähren dem Einzelnen, der sich in sozialen, medizinischen oder Strafvollzugseinrichtungen sowie im Militär befindet, die Möglichkeit der Religionsausübung. Während das KirchenG 1990 noch vorsah, dass die Religionsausübung grundsätzlich nicht von der Erfüllung allgemeiner Rechtspflichten befreit, ist diese nicht ganz unproblematische Regelung im neuen Kirchengesetz entfallen.<sup>23</sup> Hingegen kam 2011 das Verbot an staatliche Behörden hinzu, Daten im Zusammenhang mit der

- 
- 19 Kritisch zu dieser Zweidrittelgesetzgebung Venedig-Kommission: Opinion on the new Constitution of Hungary, Opinion no. 621/2011, CDL-AD(2011)016, 20.6.2011, S. 6-7; Venedig-Kommission: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, Opinion no. 720/2013, CDL-AD(2013)012 v. 17.6.2013, S. 29-30; H. Küpper, A kétharmados / sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben [Das Phänomen der Zweidrittel- / Kardinalgesetze in der ungarischen Rechtsordnung], MTA Law Working Papers 2014 Nr. 46, Budapest 2014, einsehbar unter [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_46\\_Kupper.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_46_Kupper.pdf).
- 20 Gesetz 1990:IV über die Gewissens- und Religionsfreiheit sowie über die Kirchen v. 12.2.1990, MK 1990 Nr. 12 S. 205 (in der Folge: KirchenG 1990), in deutscher Übersetzung in: G. Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, Loseblatt Baden-Baden, Bd. I.2, Dokument Ungarn 2.5.3.
- 21 Gesetz 2011:C über das Recht der Gewissens- und Religionsfreiheit sowie über die Rechtsstellung der Kirchen, Konfessionen und Religionsgemeinschaften v. 19.7.2011, aufgehoben durch VerfGE 164/2011. (XII. 20.) AB v. 20.12.2011, ABH 2011 S. 440, hierzu s. AJRO, OER 2012 S. 96-97.
- 22 Gesetz 2011:CCVI über das Recht der Gewissens- und Religionsfreiheit sowie über die Rechtsstellung der Kirchen, Konfessionen und Religionsgemeinschaften v. 31.12.2011, MK 2011 Nr. 166 S. 41621 (in der Folge: KirchenG 2011).
- 23 Rechtsvergleichend ist eine solche Regelung nicht ungewöhnlich, z. B. in Österreich Art. 14 Abs. 2 Staatsgrundgesetz v. 21.12.1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, der allerdings durch Art. 63 Staatsvertrag von St. Germain v. 10.9.1919 und Art. 9 EMRK überlagert wird.

Religionsfreiheit zu sammeln; auch in einer Volkszählung ist die – ohnehin anonyme – Angabe der Religionszugehörigkeit freiwillig.<sup>24</sup> Letztere Vorschrift wurde nicht zuletzt auf Bitten der Kirchen erlassen, die verhindern wollen, dass erkennbar wird, wie klein ihre Verankerung in der Bevölkerung tatsächlich ist.

### c) Weitere individualrechtliche Aspekte

Da die Religionszugehörigkeit des Einzelnen weder in staatlichen Angelegenheiten noch im wirtschaftlichen oder sozialen Leben eine Rolle spielt, sind konfessionsbedingte soziale Konflikte selten. Dementsprechend besteht auch wenig Regelungsbedarf. Wenn es jedoch im Einzelfall einmal zu einer Störung der freien Religionsausübung oder zur Beeinträchtigung der Religionsfreiheit kommt, so sieht die (Zivil-)Rechtsprechung darin die Verletzung eines Persönlichkeitsrechts, gegen das der Verletzte – nicht aber seine Religionsgemeinschaft, denn die Religionsausübung ist ein höchstpersönliches Recht, das nur natürlichen Personen zustehen kann – präventiv und repressiv mit den Mitteln des Zivilrechts vorgehen kann.<sup>25</sup>

Im Strafprozess dürfen Geistliche nicht als Zeugen zu Fragen vernommen werden, die in ihre berufliche Geheimhaltung fallen.<sup>26</sup> Im strafprozessualen Beweisrecht unterliegt das Beichtgeheimnis mithin nicht dem (schwächeren) Zeugnisverweigerungsrecht, auf das sich sein Inhaber berufen kann, aber nicht muss, sondern dem (stärkeren) Zeugniserhebungsverbot, das die Strafverfolgungs- und Justizbehörden von Gesetzes wegen zu beachten haben.

In einem Sorgerechtsprozess darf die Religionszugehörigkeit der Eltern bei der Entscheidung, wem das Sorgerecht zugesprochen wird, grundsätzlich keine Rolle spielen.<sup>27</sup>

Solange es die Wehrpflicht gab, konnten religiös begründete Gewissensgründe die Verweigerung des Dienstes stützen.<sup>28</sup>

24 §§ 1-7 KirchenG 1990, §§ 1-5 KirchenG 2011.

25 Kurie, Kúriai Döntések (Entscheidungssammlung der Kurie, abgekürzt KD) 2017 Nr. 258: Gegen eine Demonstration in einer Kirche können nur die Kirchenmitglieder, nicht aber die Kirchengemeinde Persönlichkeitsrechtsschutz beantragen. Das schließt nicht aus, dass die Kirchengemeinde aus anderen Gründen als dem Persönlichkeitsschutz Rechtsschutz erhalten kann.

26 § 170 Abs. 1 Buchst. b) Gesetz 2017:XC über das Strafverfahren v. 26.6.2017, MK 2017 Nr. 99 S. 9484.

27 Oberstes Gericht, Bírószági Határozatok (Entscheidungssammlung des Obersten Gerichts, abgekürzt BH) 1994 Nr. 543, BH 2001 Nr. 479; EGMR, Urteil v. 12.2.2013, Vojnity./Ungarn, AZ.: 29617/07: Der religiöse Eifer eines Elternteils stellt für sich alleine genommen noch keine so weit gehende Beeinträchtigung des Kindeswohls dar, dass diesem Elternteil der Umgang mit dem Kind untersagt werden kann. Hierzu Aus der Rechtsprechung des EGMR, OER 2013, S. 234.

28 VerfGE 46/1994. (X. 21.) AB, ABH 1994 S. 260. Die Wehrpflicht wurde zum 1.1.2005 abgeschafft.

## 2. Kollektive Religionsfreiheit (Staatskirchenrecht)

Von 1989 bis 2010 pflegten Staat und Kirchen ein Verhältnis, das von Kooperation und gegenseitigem wohlwollenden Desinteresse gekennzeichnet war: Beide Seiten ließen die jeweils andere in Ruhe.<sup>29</sup> Das änderte sich mit dem Regierungsantritt der *Fidesz* (Bund junger Demokraten) 2010: Diese Partei propagiert eine nationalpopulistische Ideologie, die in vielen Dingen die Rückkehr zu den Verhältnissen des 19. Jahrhunderts, wie sie von *Fidesz* interpretiert werden, als allein legitimen Weg anerkennt. Folglich stützt sich der Staat verstärkt auf die Kirchen, wobei sich wieder die katholische und die calvinistische Kirche hervortun, die bereits unter dem Kommunismus verlässliche Stützen des Systems waren. Zur Belohnung werden die regierungsnahen Kirchen und ihre Amtsträger mit Geld und Privilegien ausgestattet. Zur Einbindung der wenigen kirchennahen Wähler hält sich *Fidesz* sogar eine eigene Phantompartei, die *KDNP* (Christlich-Demokratische Volkspartei), der *Fidesz* in den Parlamentswahlen ein paar Mandate überlässt. *Fidesz* und die *KDNP* bezeichnen ihr Verhältnis als „Koalition“.

Das Grundgesetz von 2011 enthält in seiner Präambel<sup>30</sup> – der Art. R) Abs. 3 GrundG normative Wirkung zuschreibt – einige Aussagen zum Verhältnis von Staat und Kirche. So sollen die Ungarn stolz darauf sein, dass ihr Staat vor 1000 Jahren zu einem Teil des christlichen Europa gemacht wurde, und die „nationserhaltende Rolle des Christentums“ anerkennen. Gerade Letzteres ist mehr als bloße Rhetorik, weil die Nation in ihrer osteuropäischen Form der Ethnonation im Mittelpunkt der Präambel steht und auch im Übrigen in der Verfassungsordnung eine gewisse Rolle spielt. Der Folgesatz relativiert allerdings die Rolle des Christentums etwas, denn auch die verschiedenen religiösen Traditionen des Landes sollen geschätzt werden. Neben der Treue und der Nächstenliebe soll auch der Glaube einer der drei Grundwerte des nationalen und familiären Zusammenhalts sein.<sup>31</sup> Seit 2018 ist zudem der „Schutz von Ungarns verfassungsmäßiger Identität und christlicher Kultur die Pflicht eines jeden Staatsorgans“;<sup>32</sup> was diese Vorschrift, die in dem Artikel über die Normativität der

29 Umfassend zum Staatskirchenrecht unter der alten Verfassung *A. Ádám*, Staatskirchenrecht in Ungarn, JOR 2004 S. 313-338; *T. Walter*, Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche in Ungarn – staatskirchenrechtliche Aspekte, OER 1999, S. 238-248.

30 Die offizielle Bezeichnung lautet: „Nationales Glaubensbekenntnis“, worin sich schon zeigt, dass das Grundgesetz die geistige Nähe zu den christlichen Kirchen sucht.

31 Gemäß *B. Schanda*, Christlich oder neutral? Die Identität des neuen ungarischen Grundgesetzes, in: H. Küpper/Z. Csehi/Cs. Láng (Hrsg.): Vier Jahre ungarisches Grundgesetz, Frankfurt/M. 2016, S. 53-64, sind diese kirchen- und religionsbezogenen Anspielungen in der Präambel eher ein historischer Rahmen. Bislang trifft das zu, aber Art. R) Abs. 3 GrundG macht die Präambel zur Auslegungsmaxime der Verfassung, sodass bei entsprechendem politischem Willen z. B. eine „unchristliche“ Grundrechtsausübung eingeschränkt werden könnte. Im Gegensatz zu *Schanda* interpretiert *G. Halmai*, Religion and Constitutionalism, MTA Law Working Papers 2015 Nr. 5, S. 74-79 (einzusehen unter [http://jog.tk.mta.hu/uplo ads/files/mtalwp/2015\\_05\\_%20Halmai.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uplo ads/files/mtalwp/2015_05_%20Halmai.pdf)), die genannten Textstellen der Präambel als Teil der illiberalen Ideologie, die dem Grundgesetz insgesamt zugrunde liegt.

32 Art. R) Abs. 4 GrundG, eingefügt durch die siebte Änderung von Ungarns Grundgesetz (28. Juni 2018) mit Wirkung ab dem 29.6.2018, MK 2018 Nr. 97 S. 4714.

Verfassung untergebracht wurde, bedeuten soll und bewirken wird, muss die Zukunft zeigen.

#### a) Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften

##### 1989-2011: Gleichheit aller Religionsgemeinschaften

Zur Rechtsstellung der Kirchen äußerte sich die Verfassung zwischen 1989 und 2011 nur sehr kurz. § 60 Abs. 3 Verf. i. d. F. v. 23.10.1989 sprach die Trennung von Staat und Kirche aus. Weitere Aussagen enthielt die Verfassung nicht. Das Verfassungsgericht interpretierte das Trennungsgebot so, dass es den Staat zur religiösen Neutralität und zur Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften verpflichtet<sup>33</sup> und gemischte Einrichtungen wie z. B. staatlich-kirchliche Schulen verbietet,<sup>34</sup> dass daraus aber kein Kooperationsverbot fließt.<sup>35</sup> Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die im Zuge ihrer dienstlichen Tätigkeit versuchen zu bekehren, begehen ein Disziplinarvergehen, weil sie die staatliche Neutralität verletzen.<sup>36</sup> §§ 9-14 KirchenG 1990 sahen eine juristische Person „Kirche“ vor, die mindestens 100 denselben Glaubensgrundsätzen folgende Personen ähnlich wie einen Verein gründen konnten; die juristische Person kam mit der Eintragung in ein gerichtliches Register zu Stande, und alle so gegründeten Kirchen genossen dieselbe Rechtsstellung. Gerade in den ersten Jahren nach der Wende wurden Hunderte von Kirchen eingetragen, die nicht alle Bestand hatten.

##### Ab 2011: Neofeudale Hierarchisierung im Staatskirchenrecht

Mit dieser grundsätzlichen Gleichheit aller Religionsgemeinschaften brechen Art. VII. GrundG und seine Ausführungsgesetzgebung, v. a. das KirchenG 2011. In seiner ursprünglichen Fassung sprach Art. VII. Abs. 2 GrundG nur die Trennung von Staat und Kirche und ihre Zusammenarbeit aus.<sup>37</sup> Die vierte Grundgesetz-Änderung v. 25. März 2013<sup>38</sup> fasste das Staatskirchenrecht neu: Art. VII. Abs. 2 GrundG erlaubte nun dem Staat, mit ihm kooperierende religiöse Organisationen durch Gesetz als Kirche anzuerkennen, wenn sie eine längere Tätigkeit, Unterstützung in der Gesell-

33 Vorhandene Unterschiede z. B. in der Größe kann und ggf. muss der Staat aber berücksichtigen: VerfGE 4/1993. (II. 12.) AB v. 12.2.1993, ABH 1993 S. 48. Diese Rechtsprechung ist auch unter dem Grundgesetz noch von Relevanz: VerfGE 27/2014. (VII. 23.) AB v. 23.7.2014, ABH 2014 S. 786.

34 VerfGE 18/1994. (III. 31.) AB v. 31.3.1994, ABH 1993 S. 88. Zum seinerzeitigen Militärseelsorgedienst s. VerfGE 970/B/1994, ABH 1995 S. 739.

35 VerfGE 4/1993. (II. 12.) AB (Fn. 33).

36 Oberstes Gericht, BH 1998 Nr. 398.

37 Die Venedig-Kommission sah hierin keine Verletzung von Art. 9 EMRK: Opinion no. 621/2011 (Fn. 19), S. 16. Kritisch zum Staatskirchenrecht i. d. F. von 2011 R. Uitz, Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly, in: Tóth, Fn. 7, S. 197-234.

38 MK 2013 Nr. 49 S. 6400. Hierzu A. Zs. Varga/A. Patyi/B. Schanda (Hrsg), The Basic (Fundamental) Law of Hungary, Dublin 2015, S. 87-89; J. Zeller, Nichts ist so beständig ... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts, OER 2013. S. 307-325.

schaft und die Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit dem Staat nachweisen konnten; Rechtsschutz gegen die Versagung der Anerkennung war vor dem Verfassungsgericht möglich. Im Übrigen sollten Staat und Kirchen weiterhin getrennt voneinander bestehen. Der gesamte Fragenkomplex wurde durch die fünfte Grundgesetz-Änderung v. 26. September 2013<sup>39</sup> erneut neu gefasst; seit dem 1. Oktober 2013 gelten Art. VII. Abs. 2-5 GrundG in der so geschaffenen Fassung. Die Vorschrift lautet in deutscher Übersetzung:<sup>40</sup>

Art. VII.

(1) Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die freie Wahl oder Änderung der Religion oder anderen Überzeugung und die Freiheit, dass jeder seine Religion oder andere Überzeugung im Wege der Verrichtung religiöser Handlungen und Zeremonien oder auf sonstige Weise, sei es individuell, sei es gemeinsam mit Anderen, öffentlich oder im Privatleben kundtut oder nicht kundtut, ausübt oder lehrt.

(2) Diejenigen, die identische Glaubensgrundsätze befolgen, können zum Zweck der Ausübung ihrer Religion eine Religionsgemeinschaft, die in der in einem Kardinalgesetz<sup>41</sup> bestimmten organisatorischen Form tätig ist, gründen.

(3) Der Staat und die Religionsgemeinschaften wirken voneinander getrennt. Die Religionsgemeinschaften sind selbstständig.

(4) Der Staat und die Religionsgemeinschaften können zum Erreichen gemeinschaftlicher Ziele zusammenarbeiten. Über die Zusammenarbeit entscheidet die Landesversammlung auf Antrag der Religionsgemeinschaft. Die an der Zusammenarbeit teilnehmenden Religionsgemeinschaften sind als rezipierte Kirche tätig. Der Staat gewährt den rezipierten Kirchen im Hinblick auf ihre Teilnahme an Aufgaben, die dem Erreichen gemeinschaftlicher Ziele dienen, besondere Berechtigungen.

(5) Die gemeinsamen Regeln in Bezug auf die Religionsgemeinschaften sowie die Voraussetzungen der Zusammenarbeit, die rezipierten Kirchen und die detaillierten Regeln in Bezug auf sie bestimmt ein Kardinalgesetz.

Damit ist seit 2013 die Unterscheidung zwischen privilegierten „rezipierten“ (bevett) und minderberechtigten anderen religiösen Organisationen<sup>42</sup> in Art. VII. Abs. 4 GrundG angelegt. Zunächst war in dieser Frage das KirchenG 2011 vorangeschritten, was jedoch das Verfassungsgericht auf den Plan rief: Es hob die gesetzliche Privilegierung der rezipierten Kirchen wegen Verstoßes gegen das Verfassungsgebot der Gleichbehandlung aller Religionsgemeinschaften auf.<sup>43</sup> Um das gewünschte Ziel – die Privilegierung der regierungsnahen Kirchen – zu retten, musste die Regierung daher die Unterscheidung im Grundgesetz selbst verankern und griff dabei auf die Hierarchisierung zwischen den Kirchen zurück, die bereits die Grundlage des spätfeudalen Staatskirchenrechts zwischen 1867 und 1945/49 gebildet hatte.<sup>44</sup>

39 MK 2013 Nr. 158 S. 67822.

40 Übersetzung des Autors, Quelle: s. Fn. 7.

41 Anm. d. Übers.: „Kardinalgesetz“ (sarkalatos törvény) ist die historisierende, aber historisch falsche Bezeichnung, die das Grundgesetz für Zweidrittelgesetze wählt. Näher hierzu Fn. 19.

42 § 6 Abs. 1 KirchenG 2011 unterscheidet zwischen einer „vom Parlament anerkannten Kirche“ / „rezipierten Kirche“ (beide Begriffe werden synonym verwendet) und einer „religiöse Tätigkeit durchführenden Organisation“. Der gesetzliche Oberbegriff ist die „Religionsgemeinschaft“ (vallási község).

43 VerfGE 6/2013. (III. 1.) AB v. 1.3.2013, ABH 2013 S. 194.

44 Zum hierarchisch geschichteten Staatskirchenrecht vor 1949 s. die Nachweise in Fn. 8.

Den Status einer rezipierten Kirche kann eine Religionsgemeinschaft gemäß § 6 Abs. 1 KirchenG 2011 im Wege der Anerkennung durch das Parlament erlangen. Die Voraussetzungen der Anerkennung regeln §§ 14-14/A KirchenG 2011; dazu gehören u. a. eine vorrangig religiöse Tätigkeit,<sup>45</sup> ein festes Glaubensbekenntnis und ein fester Ritus, eine Tätigkeit im Ausland von mindestens 100 oder im Inland von mindestens 20 Jahren, Bedenkenfreiheit hinsichtlich Risiken für die nationale Sicherheit und die in der Satzung, der Mitgliedschaft und ihren bisherigen sozialen Aktivitäten verankerte Bereitschaft und Fähigkeit, mit dem Staat zusammenzuarbeiten, um gemeinschaftliche Ziele zu fördern. Was gemeinschaftliche Ziele sind, entscheidet der Staat und damit die Regierung in freiem, von der Verfassung kaum determiniertem Ermessen,<sup>46</sup> sodass es letztlich in der Hand der Regierung liegt zu bestimmen, auf wessen Mitarbeit sie Wert legt und wer so die Belohnung einer statusmäßigen Aufwertung (mit den damit einhergehenden materiellen Privilegien) erhält.

Einen Antrag auf Anerkennung reicht die Religionsgemeinschaft beim zuständigen Minister ein, der die rechtlichen Voraussetzungen prüft und dem Parlament eine entsprechende Beschlussvorlage unterbreitet. Eine Anerkennung als rezipierte Kirche spricht das Parlament in Gesetzesform aus, andernfalls erlässt es einen Beschluss. Gemäß § 14/D KirchenG 2011 ist gegen den Prüfbeschluss des Ministers Verwaltungsschutz gegeben, und gegen einen Ablehnungsbeschluss des Parlaments kann Rechtsschutz beim Verfassungsgericht gesucht werden; hierfür steht eine eigene Verfahrensart zur Verfügung.<sup>47</sup> Spaltet sich von einer rezipierten Kirche eine religiöse Gemeinschaft ab, so ist sie nicht automatisch ebenfalls rezipiert, sondern gemäß § 26 Abs. 3 KirchenG 2011 nur eine religiöse Tätigkeiten durchführende Organisation.

Ursprünglich erkannte das KirchenG selbst 14 Religionsgemeinschaften als rezipierte Kirchen an, darunter die katholische, die calvinistische und die lutherische Kirche, drei jüdische Gemeindeverbände, fünf orthodoxe Kirchen, die Unitarische Kirche, die Baptisten und Hit Gyülekezete, eine *Fidesz* nahestehende ungarische pfingstlerische Freikirche. 2012 wurde die Liste um weitere christliche Kirchen (u. a. Methodisten, Pfingstler, Adventisten, Anglikaner, Kopten, Heilsarmee, Mormonen, Zeugen Jehovas), um den Islamrat in Ungarn, Hare Krishna und die Buddhistischen Religionsgemeinschaften erweitert<sup>48</sup> und umfasst nunmehr 27 rezipierte Kirchen. Den übrigen nach altem Recht als Kirche registrierten juristischen Personen wurde ex lege zum 1. Januar 2012 dieser Rechtsstatus entzogen. Sie konnten innerhalb enger Fristen einen erneuten vereinsrechtlichen Eintragungsantrag beim Registergericht stellen; auf diese Weise verloren mehrere hundert registrierte Kirchen ihre Rechtspersönlich-

45 Die religiöse Tätigkeit ist in § 6 Abs. 3-5 KirchenG 2011 legal definiert und setzt zwingend eine Ausrichtung auf das Übernatürliche voraus. Nach dieser am christlichen Religionsverständnis ausgerichteten Legaldefinition ist nach ungarischem Recht zweifelhaft, ob Religionen wie Buddhismus, Konfuzianismus, Taoismus oder Shintoismus „religiöse Tätigkeit“ ausüben.

46 VerfGE 27/2014. (VII. 23.) AB (Fn. 33).

47 Art. 24 Abs. 2 Buchst. g) GrundG i. V. m. § 14/D Abs. 2 KirchenG 2011, § 33/A Gesetz 2011:CLI über das Verfassungsgericht v. 21.11.2011, MK 2011 Nr. 136 S. 32722. Näher zum verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz in Kirchenanerkennungssachen *Kipper*, Fn. 16, JOR 2015, S. 122-123.

48 Gesetz 2012:VII über die Änderung von Gesetz 2011:CCVI [...] v. 29.2.2012, MK 2012 Nr. 24 S. 5101.

keit,<sup>49</sup> was die Regierung damit begründete, die Register müssten von sog. „Profitkirchen“ (bizneszegyház) gesäubert werden.<sup>50</sup>

§ 9 KirchenG 2011 erlaubt allen Religionsgemeinschaften, mit dem Staat für ihre nicht rein religiösen, sondern karitativen, pädagogischen, sozialen etc. Aktivitäten Vereinbarungen zu schließen. Die übrigen Vorschriften über den Status, die Rechte und Pflichten der Religionsgemeinschaften unterscheiden zwischen den rezipierten Kirchen und den übrigen Organisationen. Eine rezipierte Kirche verfügt kraft parlamentarischer Anerkennung über Rechtspersönlichkeit in Form der sog. „kirchlichen juristischen Person“, einer eigenen Rechtsform gemäß §§ 10-12/A KirchenG 2011. Sie kann ihre Untergliederungen ebenfalls zu juristischen Personen erklären, die dann die Rechtsform der „inneren kirchlichen juristischen Person“ besitzen. Demgegenüber werden die übrigen Organisationen im Wesentlichen wie Vereine in das Gerichtsregister eingetragen, wobei sie einen Rechtsanspruch auf Eintragung haben, wenn sie den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (§ 9/B KirchenG 2011). Beide Rechtsformen sind im Zivilrechtsverkehr umfassend rechtsfähig und dürfen Wirtschaftsgesellschaften, Vereine und Stiftungen gründen (§ 19 Abs. 5 KirchenG 2011).

Die Rechte und Pflichten aller rezipierten Kirchen sind grundsätzlich gleich (§ 11 Abs. 3 KirchenG 2011). Sie verfügen über zahlreiche Privilegien, die anderen Religionsgemeinschaften nicht zukommen: Sie können sich ihr eigenes Arbeitsrecht und ihr eigenes internes Datenschutzrecht<sup>51</sup> schaffen, dürfen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen organisieren, haben Zugangsrechte zu Militär- und Gesundheitseinrichtungen sowie Gefängnissen und genießen staatliche Finanzierung und Steuervorteile. Sie sind von der staatlichen Finanzaufsicht befreit. Auf die Einzelheiten wird in den folgenden Punkten eingegangen.

Diese Abstufung des staatskirchenrechtlichen Statusrechts ist nicht unwidersprochen geblieben. Die Venedig-Kommission bemängelte bereits 2012 die Aufsplitterung des bisher einheitlichen Rechtsstatus in mehrere verschiedenen privilegierte Rechtsstellungen, die „willkürlichen“ Anerkennungskriterien sowie die Tatsache, dass der Wegfall der bisherigen Registrierungen das Aus für mehrere Hundert bestehender Religi-

49 Verfassungsgerichtsverfügung 3260/2014. (X. 20.) AB v. 20.10.2014, ABK 2014 Nr. 26: Bloß verfahrenslleitende Beschlüsse im Ummelde- und ggf. Lösungsverfahren berühren die Religionsfreiheit noch nicht und können daher nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde der betroffenen Religionsgemeinschaft sein.

50 Kritisch zu dieser Begründung, weil es vor dem Gesetzgebungsverfahren keinerlei offizielle Datenerhebung zu einem eventuellen Formenmissbrauch registrierter Kirchen gegeben hat, *P. Antalóczy*, Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása, MTA Law Working Papers 2014 Nr. 28, einzusehen unter [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_28\\_Antalocz\\_y.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_28_Antalocz_y.pdf); *G. Schweitzer*, Az egyházakra vonatkozó szabályozás alakulása [Die Herausbildung der Regelung in Bezug auf die Kirchen], MTA Law Working Paper 2014 Nr. 44, einzusehen unter [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_44\\_Schweitzer.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_44_Schweitzer.pdf); *B. Szathmáry*, Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása [Die Umgestaltung der Regelung in Bezug auf die Kirchen], MTA Law Working Papers 2014 Nr. 11, einzusehen unter [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_11\\_Szathmary.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf).

51 § 25 KirchenG 2011.

ongemeinschaften bedeutete,<sup>52</sup> und kritisierte in der Folge auch die fehlende Rechtssicherheit im parlamentarischen Anerkennungsverfahren.<sup>53</sup> An Verfahrensfragen<sup>54</sup> der Anerkennung entzündete sich auch die neuere Kritik des Verfassungsgerichts. Zunächst bemängelte es die zu kurzen Übergangszeiten bei der Umstellung auf das System der rezipierten Kirchen und sonstigen Organisationen: Bereits eingetragene Kirchen hätten zu wenig Möglichkeiten, sich rechtzeitig als eine rezipierte Kirche qualifizieren zu lassen, sodass im Endeffekt nur die im Gesetz bereits genannten Kirchen in diesen privilegierten Status kommen, was die Religionsfreiheit, den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Rechtsstaatsgebot und die Verfahrensgerechtigkeit verletze.<sup>55</sup> Das sah auch der EGMR so. Die komplette Streichung der Rechtspersönlichkeit, kombiniert mit der Notwendigkeit einer „politisierten“ (politically tainted) Neuregistrierung, ist unverhältnismäßig und geht über das legitime öffentliche Interesse, u. a. eine Bereinigung der Register von zwar registrierten, aber tatsächlich inaktiven Religionsgemeinschaften, weit hinaus, was die Vereinigungs- und die Religionsfreiheit, aber auch die Gleichbehandlung zwischen den ex lege rezipierten Kirchen und allen anderen verletzt.<sup>56</sup> Aus der Konventionswidrigkeit der einschlägigen Vorschriften des KirchenG 2011 ergibt sich zugleich deren Verfassungswidrigkeit, denn gesetzliche Bestimmungen, die gegen einen völkerrechtlichen Vertrag verstoßen, hebt das Verfassungsgericht als verfassungswidrig auf.<sup>57</sup> Schließlich stellt auch das Fehlen verbindlicher Entscheidungsfristen für das Parlament, das über die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft als rezipierte Kirche entscheiden soll, eine Verfassungsverletzung dar.<sup>58</sup> Diese Gesetzeslücke sollte das Parlament bis zum 31. März 2018 schließen, was allerdings nicht geschehen ist.

- 
- 52 Venedig-Kommission: Opinion on Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary, Opinion no. 664/2012, CDL-AD(2012)004 v. 19.3.2012.
- 53 Venedig-Kommission: Opinion no. 720/2013 (Fn. 19), S. 8-10.
- 54 Die frühere materielle Kritik des Verfassungsgerichts an der Privilegierung einiger gegenüber den anderen Religionsgemeinschaften (s. Fn. 43) ist durch die 5. GrundG-Änderung hinfällig geworden, da seitdem die Differenzierung zwischen Kirchen verschiedenen Rechts von der Verfassung selbst vorgegeben wird.
- 55 VerfGE 27/2014. (VII. 23.) AB (Fn. 33). Die zu kurze Ausschlussfrist für die Stellung des Eintragungsantrags hoben VerfGE 15/2015. (V. 29.) AB v. 29.5.2015, ABH 2015 S. 342, und 3144/2015. (VII. 24.) AB v. 24.7.2015, ABH 2015 S. 2312, als verfassungswidrig auf.
- 56 EGMR, Urteil v. 8.4.2014, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház u.a./ Ungarn, AZ.: 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 und 56581/12*, dazu Aus der Rechtsprechung des EGMR, OER 2014, S. 282-283, und *Jusic*, Fn. 9, S. 213-215, ergänzt durch Urteil v. 28.6.2016, dazu Aus der Rechtsprechung des EGMR, OER 2016, S. 492, weiterhin ergänzt durch Urteil v. 25.4.2017, *Magyarországi Evangélikumi Testvérközösség./ Ungarn, AZ.: 54977/12*, dazu Aus der Rechtsprechung des EGMR, OER 2017 S. 372. Zustimmung zu dieser Rechtsprechung *J. Wildmann*, *Egyházpolitikai megfontolások*, MTA Law Working Paper 2014 Nr. 64, einzusehen unter [http://jog.k.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_64\\_Wildmann.pdf](http://jog.k.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_64_Wildmann.pdf).
- 57 VerfGE 23/2015. (VII. 7.) AB v. 7.7.2015, ABH 2015 S. 548, dazu AJRO OER 2015 S. 488-489; 3257/2015. (XII. 22.) AB v. 22.12.2015, ABK 2015 Nr. 26; 3137/2016. (VI. 29.) AB, ABK 2016 Nr. 16.
- 58 VerfGE 36/2017. (XII. 29.) AB v. 29.12.2017, ABH 2017 S. 861.

## b) Religionsgemeinschaften als Arbeitgeber

Rezipierte Kirchen sind gemäß § 13 KirchenG 2011 dienstherrenfähig. Ihr geistlicher Dienst unterliegt staatlichem Arbeitsrecht nur so weit, wie die innerkirchlichen Vorschriften das vorsehen. Gerade die großen Kirchen haben ihr eigenes internes Arbeitsstatut. Anderes gilt für die nicht als rezipierte Kirche anerkannten Religionsgemeinschaften. Für ihre Religionsdiener gilt im Wesentlichen staatliches Arbeitsrecht (§ 13/A KirchenG 2011).

Umstritten ist der Zugang des geistlichen Personals der rezipierten Kirchen zu staatlichen Gerichten in Arbeitsstreitigkeiten. Ungarische Gerichte weigern sich regelmäßig, sich für zuständig zu erklären. Auch das Verfassungsgericht und der EGMR wurden bereits mit der Problematik befasst. Das Verfassungsgericht geht davon aus, dass staatliche Gerichte dann Arbeitsstreitigkeiten zwischen Kirchen und ihren Arbeitnehmern entscheiden müssen, wenn das Arbeitsverhältnis durch staatliches Recht geregelt ist, etwa bei Professoren einer kirchlichen theologischen Akademie, die dem Hochschulrecht unterfällt,<sup>59</sup> oder bei nicht rezipierten Religionsgemeinschaften. Ein durch kirchliches Recht geregeltes Arbeitsverhältnis, d. h. im Wesentlichen die geistlichen Berufe der rezipierten Kirchen, kann nicht von staatlichen Gerichten beurteilt werden, weil § 15 Abs. 2 KirchenG 1990, § 8 Abs. 2 KirchenG 2011 die Durchsetzung kirchlicher Entscheidungen mit staatlichen Mitteln verbieten. Soweit innerkirchlicher Rechtsschutz besteht, unterliegen arbeitsrechtliche Entscheidungen von Kirchengerichten nicht der Prüfung durch staatliche Gerichte, denen es zudem verboten ist, innerkirchliches Recht anzuwenden. Das in der alten Verfassung, dem neuen Grundgesetz und der EMRK garantierte Recht auf Rechtsschutz läuft nicht leer, weil der Betroffene Rechtsschutz vor kirchlichen Gerichten suchen kann; dass in diesem Bereich der staatliche Rechtsschutz durch den innerkirchlichen ersetzt wird, ist durch die aus der kollektiven Religionsfreiheit fließende Autonomie der Kirchen gedeckt.<sup>60</sup>

## c) Präsenz der Religionsgemeinschaften in Bildung, Institutionen, Medien, Wirtschaft

### Bildungswesen

Die rezipierten Kirchen haben gemäß § 21 KirchenG 2011 das Recht, in öffentlichen Bildungseinrichtungen bis hin zu den Universitäten Religionsunterricht zu organisieren und ihre Kosten hierfür vom Staat erstattet zu erhalten. Für andere Glaubensgemeinschaften sieht das Gesetz nichts Vergleichbares vor.

Darüber hinaus sind die rezipierten Kirchen berechtigt, eigene Schulen zu unterhalten, in denen Sonderbestimmungen für den Religionsunterricht und die Bevorzugung von Personal und Schülern nach der Religionszugehörigkeit gelten; die Kosten

59 VerfGE 32/2003. (VI. 4.) AB v. 4.6.2003, ABH 2003 S. 380.

60 EGMR, Urteil v. 1.12.2015, *Károly Nagy ./. Ungarn*, AZ.: 56665/09, dazu OER 2016 S. 261, 2018 S. 134.

für kirchliche Schulen trägt im Wesentlichen der Staat.<sup>61</sup> Auch die kirchlichen Universitäten genießen einen Sonderstatus. Sie haben das Monopol für Glaubensausbildung, dürfen aber auch sonstige Hochschulstudien anbieten und bei Personal und Studierenden nach der Religionszugehörigkeit sordern. Sie werden im Wesentlichen staatlich finanziert.<sup>62</sup> Neben etlichen kirchlichen Fachhochschulen und theologischen Akademien gibt es zwei Volluniversitäten in kirchlicher Trägerschaft: die *Pázmány-Péter-Universität* (katholisch) und die *Károli-Gáspár-Universität* (calvinistisch); die „Landesweite Rabbinerausbildungsanstalt Jüdische Universität“ beschränkt sich auf religiöse Studien und ist daher keine Volluniversität. Die kirchliche Trägerschaft der beiden Volluniversitäten macht sich in den juristischen Fakultäten z. B. darin bemerkbar, dass dort auch Studien zum Kirchenrecht betrieben werden, während an den staatlichen Universitäten nur zum Staatskirchenrecht gelehrt und geforscht wird, das nach 1990 wieder zu einem eigenen Bereich innerhalb des Verfassungsrechts geworden ist.

#### Militär, Gefängnisse, Gesundheitseinrichtungen

Das Recht auf Zugang zum Militär, zu Gefängnissen und öffentlichen Krankenhäusern beschränkt § 24 KirchenG 2011 auf die rezipierten Kirchen. Sie dürfen auch Feldgeistliche stellen. Aus der individuellen Religionsfreiheit fließt, dass auch Angehörige anderer Religionsgemeinschaften im Militär, in Gefängnissen und in Krankenhäusern Kontakt zu Geistlichen ihrer Konfession fordern können;<sup>63</sup> allerdings haben die anderen Religionsgemeinschaften kein eigenes, von individuellen Religionsangehörigen unabhängiges Recht auf Präsenz in diesen Institutionen, wie es die rezipierten Kirchen besitzen. § 3 KirchenG 2011 verpflichtet den Staat objektiv, die Ausübung der Religionsfreiheit in derartigen Einrichtungen zu ermöglichen.

Krankenhäuser und ähnliche Gesundheitseinrichtungen können in Trägerschaft einer Religionsgemeinschaft stehen.<sup>64</sup> In der Praxis gibt es einige Krankenhäuser in der Hand der traditionellen Kirchen, die regelmäßig im Wege der Rückerstattung vom Staat an die Kirchen abgegeben wurden.

61 §§ 31-35/B Gesetz 2011:CXC über die nationale öffentliche Erziehung v. 29.12.2011, MK 2011 Nr. 162 S. 39622. Zur Finanzierung auch sogleich Punkt d).

62 §§ 91-93 Gesetz 2011:CCIV über den nationalen Hochschulunterricht v. 30.12.2011, MK 2011 Nr. 165 S. 41181.

63 So für Patienten in Gesundheitseinrichtungen ausdrücklich § 11 Abs. 6 Gesetz 1997:CLIV über das Gesundheitswesen v. 23.12.1997, MK 1997 Nr. 119 S. 9503, für Personen im Strafvollzug § 119 Buchst. n) Gesetz 2013:CCXL über die Vollstreckung der Strafen, der Maßnahmen, einzelner Zwangsmaßnahmen und des Ordnungswidrigkeitenarrests v. 23.12.2013, MK 2013 Nr. 218 S. 86177, flankiert durch objektiv-rechtliche Bestimmungen in §§ 109/A, 126. Für den Strafvollzug ist auch zu beachten EGMR, Urteil v. 5.1.2016, *Süveges ./.* Ungarn, AZ.: 50255/12: Ein legaler Hausarrest, der die Anwesenheit des Angeklagten im Strafverfahren sicherstellen soll, ist ein hinreichender Grund, dem Angeklagten die Teilnahme an einem Gottesdienst außer Haus zu verweigern.

64 § 3 Buchst. w) wb) Gesundheitsgesetz, Fn. 63.

## Medien

Die Religionsgemeinschaften können frei ihre eigenen Medien herausgeben und sich dabei auf die Medienfreiheit berufen. In der Praxis publizieren die Religionsgemeinschaften Printmedien und sind im Internet präsent. Zwar haben sie als nicht profitorientierte Anbieter privilegierten Zugang zu Rundfunkfrequenzen,<sup>65</sup> aber kirchliche Radio- und Fernsehsender spielen in Ungarn keine Rolle.

Neben eigenen Medien ist auch der Zugang von Religionsgemeinschaften zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk wichtig. Auf Verfassungsebene verpflichtete § 61 Abs. 4 Satz 1 Verf. i. d. F. v. 7.7.2010 bis zum Außerkrafttreten der Verfassung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, u. a. die Bedürfnisse der religiösen Gemeinschaften zu erfüllen. Das GrundG erwähnt öffentlich-rechtliche Medien nicht mehr und führt daher auch deren Verpflichtung zur Berücksichtigung der religiösen Bedürfnisse nicht fort. Stattdessen ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk nun einfach-gesetzlich zur Bedienung der Bedürfnisse der Religionsgemeinschaften verpflichtet,<sup>66</sup> was in der Praxis durch eine gewisse Anzahl religiös-kirchlicher Radio- und Fernsehsendungen geschieht, wobei katholische Sendungen im Vordergrund stehen, aber auch calvinistische, lutherische und jüdische Inhalte vorkommen. Darüber hinaus sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender der Darstellung der weltanschaulichen und religiösen Vielfalt verpflichtet.<sup>67</sup> Programminhalte, die religiöse oder weltanschauliche Gefühle verletzen könnten, dürfen nur nach entsprechender Warnung ausgestrahlt werden.<sup>68</sup>

In dem gesellschaftsparitätischen Vertretungsorgan des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dem 14-köpfigen sog. Öffentlich-rechtlichen Gremium (Közszolgálati Testület), sind die katholische, die calvinistische und die lutherische Kirche sowie der Bund jüdischer Gemeinden mit je einem Mitglied vertreten. Die Aufgabe des Gremiums besteht v. a. darin, die Programminhalte daraufhin zu überwachen, dass die besonderen Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Natur der Sender eingehalten werden.<sup>69</sup> In der Praxis ist es bedeutungslos, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach einem fast kompletten Personalaustausch nach 2010 fest in Regierungshand ist.

## Wirtschaftsleben

Grundsätzlich ist die Teilnahme am Wirtschaftsleben nicht die Hauptaufgabe der Kirchen, wenngleich das neue Recht den rezipierten Kirchen in recht weitem Umfang erwerbswirtschaftliche Aktivitäten erlaubt, ohne dass dadurch der Status als Kirche gefährdet wäre.<sup>70</sup> Im Zuge der Refeudalisierung des gesamten öffentlichen Lebens wur-

65 § 66 Gesetz 2010:CLXXXV über die Mediendiensteleistungen und über die Massenkommunikation v. 31.12.2010, MK 2010 Nr. 202 S. 31959.

66 § 83 Abs. 1 Buchst. e) MedienG (Fn. 65), § 11 Gesetz 2010:CIV über die Pressefreiheit und über die grundlegenden Regeln der Medieninhalte v. 9.11.2010, MK 2010 Nr. 170 S. 23820.

67 § 96 Buchst. f) MedienG, Fn. 65.

68 § 14 MedienG, Fn. 65.

69 § 97 MedienG, Fn. 65. Zum Rechtszustand zwischen 1989 und 2010 s. *H. Küpper*, Die Sicherung der Rundfunkfreiheit im ungarischen Medienrecht, in: M. Hofmann/H. Küpper (Hrsg.), FS Brunner, Baden-Baden 2001, S. 451-470.

70 Näher dazu s. o. Punkt III. 3. a) und s. u. Punkt III. 3. d).

de den rezipierten Kirchen zudem wieder ein Platz in dem korporativen Wirtschaftsgremium eingeräumt, dem Wirtschafts- und Sozialrat.

Wie in den meisten ehemals sozialistischen Staaten, so besteht auch in Ungarn seit der Wende ein auf Tripartität beruhendes Repräsentationsforum, in dem die Sozialpartner unter Moderation und Mitwirkung der Regierung Fragen der Arbeitswelt diskutieren, Tarifverhandlungen führen und ggf. auch an der staatlichen Normsetzung etwa im Bereich des Mindestlohns mitwirken. In Ungarn waren entsprechend diesem Modell in dem „Landesweiten Interessenausgleichsrat“ von 1992-2011 die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und die Regierung vertreten. Er wurde 2011 durch den „Nationalen Wirtschafts- und Sozialrat“ ersetzt, der nach wie vor als Diskussionsgremium für Belange der Arbeitswelt und der Wirtschaft(spolitik) dienen soll, jedoch in seiner Zusammensetzung korporatistischen Vorstellungen folgt. Die Regierung ist überhaupt nicht mehr in dem Rat vertreten, und neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern gibt es Vertreter der Vereine, die sich mit Nationspolitik beschäftigen, der Wissenschaft, der Kunst und schließlich je einen Vertreter der vier Religionsgemeinschaften mit der größten historischen Bedeutung, d. h. der katholischen, calvinistischen, lutherischen und jüdischen. Im Gegensatz zum früheren Landesweiten Interessenausgleichsrat spielt der Nationale Wirtschafts- und Sozialrat in der Praxis keine Rolle mehr, da sich die Tarifpartner für ihre Verhandlungen andere Foren ohne sachfremde Beteiligte schaffen und die Regierung im Übrigen nur dann die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialrats einholt, wenn sie seine Akklamation zu bereits getroffenen Entscheidungen wünscht.<sup>71</sup>

Während die Einbeziehung der historischen Kirchen in ein – wenn auch bedeutungsloses – gesellschaftsparitätisches wirtschaftspolitisches Forum geglückt ist, musste die Regierung bei einer symbolischen Stärkung kirchlicher Präsenz im Wirtschaftsleben eine Schlappe hinnehmen: bei der Abschaffung des verkaufsoffenen Sonntags. Seit der Wende halten die Geschäfte in Ungarn auch sonntags offen. Damit die kleinere „Koalitionspartei“, die phantomhafte *KDNP*,<sup>72</sup> ihrer kirchengebundenen Wählerschaft auch etwas bieten kann, und um den immer drängenderen Bitten v. a. der katholischen Kirche nachzukommen, beschloss die *Fidesz*-Regierung 2014, dem Einzelhandel das sonntägliche Offenhalten bis auf wenige Ausnahmen zu verbieten. Hiergegen regte sich alsbald Widerstand in der Bevölkerung, denn angesichts der langen faktischen Arbeitszeiten mit Erst- und Zweitjob ist der Sonntag für viele Familien die einzige Möglichkeit, gemeinsam einkaufen zu gehen. Sehr schnell begannen die Oppositionsparteien, ein Volksbegehren zur Abschaffung des sonntäglichen Ladenschlusses einzuleiten, und als *Fidesz* merkte, dass auch die eigenen Anhänger das

71 Gesetz 2011:XCIII über den Nationalen Wirtschafts- und Sozialrat v. 14.7.2011, MK 2011 Nr. 81. Näher hierzu *H. Küpper*, Grundkonstante Kontraktualisierung: Vertragsfreiheit, Vertragsstabilität und Vertragsdurchsetzung im ungarischen Arbeitsrecht, Punkt I. 5., in: *H. Küpper/F.-C. Schroeder* (Hrsg.), *Rule of Law, Offenheit und institutioneller Wandel am Beispiel des Außenhandelskaufvertrags und des Arbeitsvertrags in Osteuropa*, zur Veröffentlichung vorgesehen in den Studien des Instituts für Ostrecht München.

72 Dazu s. o. Punkt III. 2.

Volksbegehren unterstützen würden, wurde Anfang 2016 kurzerhand der alte Rechtszustand wieder eingeführt, und die Läden dürfen sonntags öffnen.<sup>73</sup>

#### d) Finanzierung der Religionsgemeinschaften

Die Finanzierung der Religionsgemeinschaften ruht auf mehreren Säulen. Insoweit eine rezipierte Kirche Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Heime etc. betreibt, werden diese Einrichtungen ebenso staatlich finanziert wie vergleichbare staatliche oder kommunale Einrichtungen (§ 20 Abs. 1 KirchenG). Seit 2011 werden Schulen in kirchlicher Trägerschaft sogar gegenüber öffentlichen Schulen bevorzugt, weil sie vom Staat pro Schüler bis zu dreimal so hohe Zuschüsse erhalten wie öffentliche Schulen. Auf diese Weise versucht der Staat, Eltern dazu zu bewegen, ihre Kinder in kirchliche Schulen zu geben. Kirchenbauten erhalten ebenso wie profane Denkmäler staatliche Unterstützungen aus Mitteln des Denkmalschutzes.

Der Religionsbetrieb i. e. S. wird teils aus staatlichen Zuwendungen und teils aus Mitteln der Kirchenmitglieder bestritten. Inwieweit die Kirchenmitglieder Spenden und Abgaben an ihre Kirche leisten, ist das Internum der jeweiligen Kirche (§ 19/A Abs. 1-2 KirchenG 2011); eine staatlich geregelte und/oder eingezogene Kirchensteuer gibt es nicht. Allerdings kann seit 1998 der Einkommenssteuerpflichtige ein Prozent der von ihm zu zahlenden Einkommenssteuer durch Erklärung gegenüber dem Finanzamt einer Kirche zuwenden.<sup>74</sup> 2013 wurde die Vorschrift dahingehend geändert, dass der Steuerpflichtige nur noch rezipierte Kirchen begünstigen kann, nicht mehr andere Religionsgemeinschaften. Dies wurde vom Verfassungsgericht Mitte 2017 als Verletzung des Gleichbehandlungsgebots in Art. XV. Abs. 2 GrundG gewertet; die Entscheidung verpflichtet das Parlament, bis Ende 2017 die Voraussetzungen zu schaffen, dass der Steuerpflichtige zwischen allen Religionsgemeinschaften wählen kann.<sup>75</sup> Das ist bislang nicht geschehen.

Seit 2017 braucht der Steuerpflichtige die Erklärung nicht mehr jedes Jahr erneut abzugeben, sondern kann eine Dauererklärung auf Widerruf tätigen, aufgrund derer die ausgewählte Kirche jedes Jahr das eine Prozent seiner Einkommenssteuer erhält. Außerdem werden die Steuerbehörden verpflichtet, den Kirchen die Anzahl der sie begünstigenden Steuerzahler pro Gemeinde mitzuteilen. Diese Novelle von 2017 erklärt die offizielle Regierungsbegründung zur Gesetzesvorlage damit, dass die Regierung sich in einem Vertrag mit der calvinistischen Kirche zu dieser Regelung verpflichtet habe, sie aber für alle rezipierten Kirchen gleichermaßen gelten müsse.

73 Gesetz 2014:CII über das Verbot der Arbeitsverrichtung am Sonntag im Sektor des Einzelhandels v. 30.12.2014, MK 2014 Nr. 186 S. 26030; Gesetz 2016:XXIII über die Änderung einiger Gesetze in Bezug auf die Arbeitsverrichtung am Sonntag im Einzelhandelssektor v. 15.4.2016, MK 2016 Nr. 53 S. 4606.

74 § 4/A Gesetz 1996:CXXVI über die Verwendung eines bestimmten Teils der persönlichen Einkommenssteuer gemäß der Verfügung des Steuerzahlers v. 26.12.1996, MK 1996 Nr. 120 S. 7378. Hierzu *Jusic* (Fn. 9), S. 208-209; *B. Szilágyi*, Egyházi egy százalék(ok) [Ein Prozent(e) für die Kirchen], *Pro Futuro* 2014/1, S. 62-79.

75 VerfGE 17/2017. (VII. 18.) AB v. 18.7.2017, ABH 2017 S. 395.

Neben dieser freiwilligen Unterstützung durch die einkommenssteuerpflichtigen Bürger zahlt der Staat offene und verdeckte Leistungen aus Haushaltsmitteln. § 19/A Abs. 3 KirchenG erlaubt grundsätzlich Leistungen aus Mitteln des Staates, der EU oder internationaler Programme an Religionsgemeinschaften; das Verfassungsgericht verlangt allerdings, dass bei der staatlichen Finanzierung die Benachteiligung einzelner Religionsgemeinschaften vermieden wird.<sup>76</sup> Dem widerspricht allerdings das Kirchenfinanzierungsgesetz von 1997,<sup>77</sup> das 2013 dahin abgeändert wurde, dass auf seiner Grundlage nur noch die rezipierten Kirchen, nicht aber die übrigen Religionsgemeinschaften staatlich finanziert werden; bis 2013 traf das Gesetz keine Unterscheidung zwischen den einzelnen Religionsgruppen.

Aus dem zentralen Staatshaushalt erhalten die rezipierten Kirchen eine Grundfinanzierung. Diese beträgt im Haushaltsjahr 2018<sup>78</sup> etwas über 9 Milliarden Forint; eine weitere Grundfinanzierung i. H. v. 18,3 Milliarden Forint erfolgt unter dem Titel „Rentenzahlung für nicht übergebene Immobilien“, d. h. der Staat zahlt eine Art Nutzungsentschädigung für kirchliche Immobilien, deren Restitution nicht beantragt oder noch nicht durchgeführt wurde; dies ist letztlich ein fiskalischer Vorwand, um weitere Mittel an die politisch besonders geschätzten historischen Kirchen (die ja die größten theoretischen Rückerstattungsansprüche haben) lenken zu können, ohne dass dies sofort den Vorwurf der Ungleichbehandlung auslöst.<sup>79</sup> Für Kirchengemeinden in Dörfern stehen weitere 2,6 Milliarden Forint als Grundfinanzierung zur Verfügung. Für ihre kulturellen Tätigkeiten erhalten die rezipierten Kirchen 3 Milliarden Forint, für ihre Ausgaben für Glaubensunterricht weitere 3,1 Milliarden Forint. Denkmalschutz-aufwendungen werden den rezipierten Kirchen mit 1,45 Milliarden Forint vergütet, ihre Aufwendungen für soziale etc. Programme und Investitionen mit über 19,2 Milliarden Forint. Für die Ausstattung kirchlicher Personen können die rezipierten Kirchen weitere 200 Mio. Forint beanspruchen. Das Zuwendungsvolumen für die rezipierten Kirchen addiert sich so auf fast 57 Milliarden Forint.<sup>80</sup> Der griechisch-katholische Metropolit erhält außerdem 300 Mio. Forint ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung. In diesen Zahlen sind die staatlichen Lohnzuschüsse zur Vergütung des kirchlichen Personals noch nicht enthalten; deren Rahmen beträgt bis zu 20 Milliarden Forint.

Diesen über 77 Milliarden Forint für rezipierte Kirchen steht eine institutionelle Zuwendung an die religiöse Tätigkeiten wahrnehmenden Organisationen i. H. v. 121 Mio.

76 VerfGE 27/2014. (VII. 23.) AB (Fn. 33).

77 Gesetz 1997:CXXIV über die materiellen Voraussetzungen der Tätigkeiten der Kirchen zu Glaubens- und öffentlichen Zwecken v. 10.12.1997, MK 1997 Nr. 110 S. 8108. Hierzu *N. Zs. Lengyel*, *Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon* [Die Finanzierung der Kirchen und kirchlichen Einrichtungen in Ungarn], *Új Magyar Közizgazatás*, Sondernummer Oktober 2016, S. 26-34.

78 Alle folgenden Beträge sind den Anlagen zum Gesetz 2017:C über Ungarns zentralen Haushalt für das Jahr 2018 v. 27.6.2017, MK 2017 Nr. 100 S. 9800, entnommen.

79 Zur Restitution von Kirchenvermögen in Ungarn s. *H. Küpper*, *Die rechtliche Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit in Ungarn*, in: F.-Ch. Schroeder/H. Küpper, *Die rechtliche Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit in Osteuropa*, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 63, Frankfurt/M. 2009, S. 271-322 (S. 285-288).

80 Das entspricht etwa 190 Mio. EUR.

Forint<sup>81</sup> gegenüber, aus denen diese Organisationen auch noch ihre Lohnkosten decken müssen.

Den ungarischsprachigen Kirchengemeinden im Ausland stellt der ungarische Staat 300 Mio. Forint zur Verfügung. Diese werden um 420 Mio. Forint für die Entsendung von Personal der rezipierten Kirchen in Ungarn zu ausländischen Kirchengemeinden ergänzt.

Hinzu kommen weitere Haushaltsposten, deren Zweckbindung auch die Inanspruchnahme durch Religionsgemeinschaften gestattet.

Schließlich gibt es neben dieser Grundfinanzierung der rezipierten Kirchen auch staatliche Sondermittel für einzelne Projekte. Als Beispiele seien nur die milliarden-schwere staatliche Unterstützung für den Eucharistischen Weltkongress 2020 in Budapest und die fast 6 Milliarden Forint umfassende Unterstützung für die Renovierung dreier kirchlicher Immobilien genannt;<sup>82</sup> der Pauliner-Orden erhält 2018 für Pilgerreisen staatliche Mittel i. H. v. 60 Mio. Forint.<sup>83</sup>

Rezipierte Kirchen können in relativ weitem Umfang kommerzielle Aktivitäten durchführen, ohne hierdurch ihren Kirchenstatus zu gefährden (§ 22 KirchenG 2011). Für andere Religionsgemeinschaften hingegen ist eine wirtschaftliche Betätigung mit größerer Rechtsunsicherheit verbunden.

Schließlich sind kirchliche Aktivitäten steuerbegünstigt. Insoweit rezipierte Kirchen an der Förderung gemeinschaftlicher Zwecke mitwirken, d. h. soziale Aktivitäten entfalten, stellt ihnen § 20 Abs. 3 KirchenG 2011 Steuervergünstigungen in Aussicht, die durch das Steuerrecht im Einzelfall umgesetzt werden. Für andere Religionsgemeinschaften fehlen vergleichbare Regelungen.

#### IV. Fazit und Ausblick

Auf individueller Ebene ist die freie Religionsausübung gewährleistet. Soziale Konflikte wegen der Konfessionszugehörigkeit entstehen angesichts ihrer Irrelevanz nur selten. Diskriminierungen im Alltag erleiden am ehesten noch Angehörige von Sekten, in einem gewissen Maße auch wieder Juden. Die regierungsamtlich geförderte Islamophobie hingegen muss weitgehend ohne konkrete Zielpersonen auskommen, da es nur einige wenige muslimische Einwanderer im Land gibt.

Bedenklicher ist die Lage der kollektiven Religionsfreiheit. Seit 2010 stützt sich die Regierung auf eine nationalpopulistische Ideologie, die auch die historischen Kirchen als Stütze ihrer Herrschaft vereinnahmt. Gerade die katholische und die calvinistische Kirche nehmen diese Rolle gerne an. Um diesen Teil ihrer Herrschaft abzustützen, hat die Regierung die bis in die Nachkriegszeit geltende spätf feudale Abstufung

81 Das entspricht etwa 400.000 EUR.

82 Regierungsbeschluss 2002/2017. (XII. 22.) Korm. über die Unterstützung einiger Investitionen des Erzbistums Esztergom-Budapest im Zusammenhang mit dem Eucharistischen Weltkongress 2020 in Budapest v. 22.12.2017, MK 2017 Nr. 221 S. 35324; Regierungsbeschluss 1944/2017. (XII. 12.) Korm. über die Unterstützung einiger kirchlicher Investitionen v. 12.12.2017, MK 2017 Nr. 209 S. 33547.

83 Regierungsbeschluss 1118/2018. (III. 19.) Korm. über [...] Unterstützung der Pilgerreisen des Ungarischen Paulinerordens v. 19.3.2018, MK 2018 Nr. 38 S. 1820.

der Kirchen wiederbelebt: Bestimmte v. a. traditionelle Kirchen werden privilegiert und erhalten reichlich öffentliche Wertschätzung, staatliche Gelder und Autonomie, während die übrigen Religionsgemeinschaften mit dem Vereinsrecht vorlieb nehmen müssen. Die Zugehörigkeit einer Religionsgemeinschaft zu diesem privilegierten Kreis ist in der Sache keine rechtliche, sondern eine politische Entscheidung, gegen die Rechtsschutz nur begrenzt möglich ist.

Auf die Kritik an dieser hierarchischen Stufung verweist die ungarische Regierung auf ausländische Vorbilder, z. B. auf Deutschland, wo durch Gesetz anerkannte und andere Religionsgemeinschaften ebenfalls einen stark unterschiedlichen Rechtsstatus genießen. Dieses Argument verfährt allerdings nicht, denn in Deutschland ist dieser Zustand ein überkommenes Relikt aus dem 19. Jahrhundert, für dessen Abschaffung man noch keine Kraft gefunden hat und der auch immer stärker unter Druck gerät.<sup>84</sup> Ungarn hingegen hatte ab 1990 ein modernes, auf der Gleichheit der Religionsgemeinschaften beruhendes Staatskirchenrecht und macht seit 2010 aus ideologischen und machtpolitischen Gründen einen Rückschritt in eine Art 19. Jahrhundert, kann sich also anders als Deutschland nicht auf die Tradition und die Trägheit der Beharrung berufen. Die Kritik am ungarischen Recht der Religionsgemeinschaften ist daher berechtigt.

---

84 Der EGMR hat gerade an der Privilegierung der orthodoxen Kirche in Griechenland gezeigt, dass auch die traditionelle Hierarchisierung von Religionsgemeinschaften nur bis zu einem gewissen Grad mit Art. 9 EMRK vereinbar ist. Leitentscheidungen sind die Urteile v. 25.5.1993, AZ.: 14307/88, *Kokkinakis ./. Griechenland*, und v. 26.9.1996, AZ.: 18748/91, *Manoussakis u. a. ./. Griechenland*; hierzu im ungarischen Schrifttum R. Uitz, A lelkiismereti és vallásszabadság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában – a Kokkinakis ítélettől az állami semlegesség követelményéig [Die Gewissens- und Religionsfreiheit in der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – vom Kokkinakis-Urteil bis zum Erfordernis staatlicher Neutralität], *Állam- és Jogtudomány* 2017/4, S. 106-116. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht übt an der traditionellen Differenzierung zwischen privilegierten und nicht privilegierten Kirchen fundamentale Kritik, so z. B. in seiner *Zeugen-Jehovas-Entscheidung* v. 30.6.2015, AZ.: 2 BvR 1282/11. Ebenso zeigen die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu *Adass Jisroel* (15.10.1997, AZ.: 7 C 21/96, BVerwGE 105 S. 255, NJW 1998 S. 253-255) und zu den jüdischen Gemeinden in Sachsen-Anhalt (28.2.2002, AZ.: 7 C 7.01, BVerwGE 116 S. 86) die Grenzen des „deutschen Modells“ auf.