



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2018/2019



Nomos

Jahrbuch für
Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften

herausgegeben von

Prof. Dr. Christian Schubel

Prof. Dr. Stephan Kirste

Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff

Prof. Dr. Oliver Diggelmann

Prof. Dr. Ulrich Hufeld

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christian Schubel/Prof. Dr. Stephan Kirste/

Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff/

Prof. Dr. Oliver Diggelmann/Prof. Dr. Ulrich Hufeld

Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2018/2019



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6734-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-0806-7 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

In einer auch für das akademische Leben kritischen Zeit legen wir den achten Band unseres Jahrbuches für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften vor. Die rechtliche Auf- und Nachbearbeitung der sog. Corona-Krise wird viele europäische Juristen noch lange beschäftigen. Auch wenn im Zeichen dieser Gegenwart einige der Themen, die im neuen Band behandelt werden, einer längst vergangenen Zeit oder ferner Zukunft zu entstammen scheinen, freuen sich die Herausgeber sehr, dass ebendiese Krise die Fertigstellung des Jahrbuches jedenfalls nicht über Gebühr verzögert hat. Erneut sollen die hier versammelten Beiträge, die nahezu ausnahmslos von ehemaligen oder aktuellen Studentinnen und Studenten, Doktorandinnen und Doktoranden sowie Professoren der Andrassy Universität Budapest (AUB) verfasst wurden, Einblicke in die rechtswissenschaftliche Forschungstätigkeit an dieser deutschsprachigen Universität und in dem von ihr geprägten Umfeld geben.

Der erste Beitrag stammt in diesem Jahr aus der Feder von *Herbert Küpper*, der an der Andrassy Universität seit vielen Jahren als Gastdozent und Honorarprofessor lehrt. Während es in seinen Lehrveranstaltungen an der AUB um das Staatsangehörigkeits-, Fremden- und Minderheitenrecht sowie die Verwaltungssysteme der ostmitteleuropäischen Staaten geht, beschäftigt sich der hier vorgestellte Beitrag mit der Entwicklung im Verhältnis zwischen Staat und Kirchen und mit der kollektiven Religionsfreiheit in Ungarn. Dabei wird der Bogen von den historischen Wurzeln bis zu ganz aktuellen Veränderungen geschlagen.

Kinga Zakariás und *Mark Varszegi* diskutieren elementare Aspekte des sozialen Rechtsstaats im ungarisch-deutschen Rechtsvergleich. Grundfragen stellen sich in aller Dringlichkeit, wenn Obdachlose in Ungarn Sanktionen zu gewärtigen haben, die an den „lebensführungsmäßigen Aufenthalt im öffentlichen Raum“ anknüpfen; wenn in Deutschland Empfänger von Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) Kürzungen infolge einer Pflichtverletzung hinnehmen müssen. Davon handeln aktuelle Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts und des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Sie geben Anlass, vergleichend das auf die Menschenwürde gestützte Recht auf Existenzminimum zu erörtern.

Lennart Fischer und *Nils Petersen* durchleuchten die Besteuerung der öffentlichen Hand zwischen Binnenmarktrelevanz und Daseinsvorsorge. Die Autoren berücksichtigen einerseits das unionsrechtliche Beihilfeverbot, an-

dererseits das Allgemeininteresse an kommunaler Infrastruktur. Sie konstatieren erhebliche Rechtsunsicherheit für die dauerhaft defizitär betriebenen Daseinsvorsorgeeinrichtungen. In Frage steht, ob das Steuerrecht legitimen verkehrs-, umwelt-, sozial-, kultur-, bildungs- oder gesundheitspolitischen Anliegen Rechnung trägt oder systemwidrig das wettbewerbsneutrale Binnenmarktrecht durchkreuzt.

Im Lichte des Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) erörtert *Helena Brzózka* Rechtsfragen des Familiennachzugs. Sie berücksichtigt den Ermessensspielraum der Konventionsstaaten und die Abwägungsgesichtspunkte in der Rechtsprechung des EGMR. Ihr Augenmerk gilt den Maßstäben der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Status der im Unionsrecht subsidiär Schutzberechtigten. Die Autorin plädiert für humane Entscheidungen, die insbesondere das Kindeswohl beachten.

Mit einer speziellen Thematik aus dem Bereich des Internationalen Wirtschaftsrechts beschäftigt sich *Jöran Gesinn*, der bereits auf einige Jahre Berufserfahrung als Rechtsanwalt zurückgreifen kann, gleichwohl ein LL.M.-Studium an der AUB zur Vertiefung seiner Kenntnisse über das Europarecht und das Unternehmensrecht der ostmitteleuropäischen Staaten nutzt. Der Beitrag behandelt den von der Europäischen Kommission im Herbst 2016 vorgelegten Vorschlag zur Neufassung der sog. Dual-use-Verordnung. Die für die Praxis immens wichtige Regulierung des Handels mit Gütern, welche sowohl für zivile wie auch für militärische Zwecke verwendet werden können, wirft etliche Fragen auf, die auch nach einer mehr als dreijährigen Diskussion in den europäischen Gremien und zwischen den EU-Mitgliedstaaten noch nicht als gelöst betrachtet werden können.

Jonas Jürgens widmet sich dem Rechtsschutzgebot im Vergaberecht. Er analysiert die unionsrechtlichen Maßstäbe, die grundrechtlichen Determinanten, die dogmatische Struktur des Art. 47 GRCh und die Vorgaben der Rechtsmittelrichtlinie, berücksichtigt auch die Unterscheidung von Primär- und Sekundärrechtsschutz. Damit gewinnt er festen Boden für eine Überprüfung der deutschen Umsetzung im GWB. Im Ergebnis sieht er Mängel im deutschen Recht, insbesondere effektiven Rechtsschutz im Bereich der Vergabe oberhalb der Schwellenwerte nicht hinreichend gewährleistet.

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat sich die rechtliche Situation von Personen, die bei grenzüberschreitenden Bahnreisen quer durch Europa Verspätungen erdulden müssen, deutlich verbessert, was insb. auf das Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr zurückzuführen ist. Nur wenigen Bahnreisenden dürfte allerdings bewusst sein, dass ihre Rechte auf einem höchst komplexen Zusammenspiel europäischer und mitgliedstaat-

licher Normen wurzeln. Mit der Ordnung dieses Geflechts durch ein Internationales Privatrecht der Eisenbahn-Personenbeförderungsverträge beschäftigt sich der Beitrag von *Marcus Mandl*, der im Jahr 2016 den LL.M.-Studiengang der AUB absolviert und bei vielen grenzüberschreitenden Bahnreisen von Deutschland nach Budapest und wieder zurück lebensnahe Anregungen für seine Magisterarbeit, diesen Beitrag und ein unmittelbar vor dem Abschluss stehendes Promotionsprojekt gesammelt hat.

Die Herausgeber sind allen Autorinnen und Autoren dankbar verbunden, ebenso dem Nomos Verlag, namentlich Frau *Kristina Stoll* und Herrn *Peter Schmidt*.

Oliver Diggelmann

Ulrich Hufeld

Stephan Kirste

Peter-Christian Müller-Graff

Christian Schubel

Inhalt

Zurück in den Feudalismus: Religion, Kirche und Staat in Ungarn <i>Herbert Küpper</i>	11
Existenzminimum und würdiges Leben – die Menschenwürde als Grundlage des Sozialstaates. Eine ungarisch-deutsche Rechtsvergleichung <i>Kinga Zakariás/Mark Varszegi</i>	57
Daseinsvorsorge und europäisches Beihilferecht – ein unlösbarer Konflikt? <i>Lennart Fischer/Nils Petersen</i>	101
Besonderheiten des Familiennachzugs in der Rechtsprechung des EGMR <i>Helena Brzózka</i>	145
Digitale Menschenrechtsverletzungen und Exportkontrolle: Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Dual-use- Verordnung <i>Jöran Gesinn</i>	173
Effektiver Rechtsschutz im Vergaberecht: Art. 47 GRCh, die Rechtsmittelrichtlinie und deren Umsetzung in Deutschland <i>Jonas Henrik Jürgens</i>	215
Das IPR der Eisenbahn-Personenbeförderungsverträge <i>Marcus Mandl</i>	237

Zurück in den Feudalismus: Religion, Kirche und Staat in Ungarn

Herbert Küpper

Inhaltsübersicht

Einführung	12
I. Rechtsgeschichte	12
1. Vor dem Sozialismus: Religionsfreiheit und hierarchisch gestuftes Staatskirchenrecht	13
a) Zuständigkeiten	13
b) Religionsfreiheit	15
c) Staatskirchenrecht	17
Staat und Kirche	17
Hierarchie der Religionsgemeinschaften	18
Kirchenvertreter im Oberhaus	20
Verstaatlichung kirchlicher Zuständigkeiten	21
2. Religionsfreiheit und Kirchen im Sozialismus	21
II. Rechtsentwicklung seit 1989/90	23
1. Vergangenheitsbewältigung und Kirchen	25
a) Restitution	25
b) Lustration	27
2. Individuelle Religionsfreiheit	28
a) Verfassung	28
b) Religionsgesetz	31
c) Weitere individualrechtliche Aspekte	32
3. Kollektive Religionsfreiheit (Staatskirchenrecht)	34
a) Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften	35
1989-2011: Gleichheit aller Religionsgemeinschaften	35
Ab 2011: Neofeudale Hierarchisierung im Staatskirchenrecht	36
b) Religionsgemeinschaften als Arbeitgeber	44
c) Präsenz der Religionsgemeinschaften in Bildung, Medien, Institutionen, Wirtschaft	46
Bildungswesen	46
Militär, Gefängnisse, Gesundheitseinrichtungen	47
Medien	48
Wirtschaftsleben	49
d) Finanzierung der Religionsgemeinschaften	51
III. Fazit und Ausblick	54

Einführung

Ungarn ist traditionell religiös gemischt. Im alten Ungarn bis 1918 dominierte zahlenmäßig der katholische Bevölkerungsanteil. Es gab jedoch eine beträchtliche Anzahl von Calvinisten. Weniger bedeutend war die lutherische Kirche. Insbesondere im Osten und Süden des Landes lebten 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. Nach der Wende respektierte der Staat die individuelle Religionsfreiheit und verhielt sich zunächst wohlwollend-neutral gegenüber dem Wiederaufbau der Kirchen, den er u.a. durch die Restitution früheren Kirchenvermögens unterstützte. Seit dem Amtsantritt der Fidesz-Regierung 2010 stützt sich die Regierung verstärkt auf die Großkirchen, die für ihre Regierungsloyalität mit rechtlichen und finanziellen Privilegien belohnt werden, sodass das heutige System wieder dem spätfeudalen Staatskirchenrecht des 19. Jh. ähnelt.

I. Rechtsgeschichte

Seit der Gegenreformation verstand sich die Habsburger Dynastie als katholisch, und der Katholizismus war eines der Fundamente ihrer Herrschaft. Das war auch in dem seit 1526 zum Hause Habsburg gehörenden Königreich Ungarn so. Allerdings konnten die Habsburger bis zur Vertreibung der Türken die Gegenreformation nur in den von ihnen beherrschten Teilen West- und Nordungarns durchsetzen. Im türkischen Mittelungarn fanden viele Calvinisten Zuflucht, die nach der Habsburger Rückeroberung bleiben konnten, da zu jenem Zeitpunkt Gegenreformation und Staatskatholizismus nicht mehr so aggressiv gegen Andersgläubige durchgesetzt wurden. Hier schufen sie in Debrecen das „calvinistische Rom“. Auch Siebenbürgen war als formal eigenständiges Fürstentum, tatsächlich als osmanischer Vasall, dem Zugriff der Habsburger und ihrer aggressiven Gegenreformation lange Zeit entzogen. Fast mythische Bewunderung genießt heute die Siebenbürger Gesetzgebung zur Religionstoleranz des 17. und 18. Jh., die nicht nur die großen Konfessionen, sondern

z.B. auch Antitrinitarier und Wiedertäufer schützte¹. Diesen Mythos pflegt auch der heutige ungarische Gesetzgeber, der im März 2018 ein Denkmalgesetz für die Siebenbürger Religionsgesetzgebung erließ².

Die ersten Schritte aus einer im 15. Jh. erstarrten und seitdem auf spätmittelalterlichem Niveau stagnierenden Rechts- und Sozialordnung tat Ungarn im Vormärz. Modernisierungen in Richtung eines bürgerlichen Systems erfolgten in der Revolution von 1848/49, die sich gleichermaßen gegen die rückständigen Strukturen im Inneren und die Habsburgische Bevormundung von außen richtete. Nach dem Kollaps der Revolution 1849 wurde Ungarn der unmittelbaren Verwaltung Wiens unterstellt und so einer zwangsweisen Modernisierung ausgesetzt. Nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich 1867 erlangte das Land seine Selbstständigkeit innerhalb der Doppelmonarchie wieder und konnte seinen Weg in die bürgerliche Moderne beginnen.

1. Vor dem Sozialismus: Religionsfreiheit und hierarchisch gestuftes Staatskirchenrecht³

a) Zuständigkeiten

Der Ausgleich von 1867 war seiner Rechtsnatur nach ein Staatsvertrag zwischen Ungarn und dem die zisleithanischen Reichsteile repräsentierenden

-
- 1 *Majoros, Ferenc*: Zur Gesetzgebung des Fürstentums Siebenbürgen: Ein breites Feld religiöser Toleranz, in *Hofmann, Mahulena / Küpper, Herbert* (Hrsg.): *Kontinuität und Neubeginn. Staat und Recht in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. FS Brunner, Baden-Baden 2001, S. 409-418.
 - 2 Gesetz 2018:I über die Bedeutung des Religionsgesetzes von Torda von 1568 und über den Tag der Religionsfreiheit v. 1.3.2018, *Magyar Közlöny* (ungarisches Gesetzblatt, in der Folge abgekürzt MK) 2018 Nr. 29 S. 1262. Zu Denkmalgesetzen als typischem Zug der ungarischen Gesetzgebungskultur s. *Küpper, Herbert*: „Personenkult“ in der ungarischen Gesetzgebung?, *Osteuropa* 1997 S. 684-696; *Küpper, Herbert*: A magyar jogi kultúra egyes jellegzetességei összehasonlító perspektívából [Einige Charakteristika der ungarischen Rechtskultur in vergleichender Perspektive], in *Jakab, András / Gajduschek, György* (Hrsg.): *A magyar jogrendszer állapota [Der Zustand der ungarischen Rechtsordnung]*, Budapest 2016, S. 131-141 (140-141).
 - 3 Zu Staat, Recht und Religionsfreiheit in Ungarn vor 1949 s. *Küpper, Herbert*: § 51. Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Ungarn, in: *Bogdandy, Armin v. / Casse, Sabina / Huber, Peter* (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Heidelberg 2010, S. 399-444 (406-424); *Küpper, Herbert*: Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas, *Studien des Insti-*

Kaiser in Wien⁴. Er schuf die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie, in der jedem Reichsteil die Kompetenzen zustanden, die der Ausgleich nicht ausdrücklich zu k.u.k.-Angelegenheiten erklärte. Religionswesen und Staatskirchenrecht gehörten nicht zu den gemeinsamen Angelegenheiten, sodass hierfür Ungarn zuständig war.

Ein Jahr später gelang der Ausgleich mit Kroatien, das innerhalb der Monarchie zu Ungarn gehörte, aber traditionell eine weit reichende Autonomie genoss. Der ungarisch-kroatische Ausgleich von 1868, der formal ein Vertrag zwischen dem ungarischen und dem kroatischen Parlament war⁵, schuf eine Konstruktion, der zufolge Kroatien nach ungarischer Auffassung ein „Nebenland“ Ungarns war, während die kroatische Seite das Verhältnis als „Personalunion“ interpretierte⁶. Gemäß dem Ausgleich waren ungarische Institutionen für die gemeinsamen und die rein ungarischen Angelegenheiten zuständig, während kroatische Institutionen die kroatischen Angelegenheiten wahrnahmen. Gemäß §§ 48-49 des Ausgleichs zählte das „Religions- und Unterrichtswesen“ in Kroatien zu den kroatischen Angelegenheiten, was bedeutete, dass der ungarische Staat diese Angelegenheiten nur für Ungarn i.e.S., d.h. ohne Kroatien⁷, regelte.

Mit dem Ende der k.u.k.-Monarchie 1918 und dem Ausscheiden Kroatiens aus dem ungarischen Staatsverband im selben Jahr wurde Ungarn zu einem nach außen voll souveränen Einheitsstaat. Es blieb Monarchie, aber

tuts für Ostrecht München Bd. 54, Frankfurt/M. 2005, S. 290-315, 349-351; *Küpper, Herbert*: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 56, Frankfurt/M. 2007, S. 16-28; *Rácz, Lajos*: Das Beziehungssystem Staat und Kirche im historischen Ungarn, in: Máthé, Gábor (Hrsg.): Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn, Budapest 2017, S. 321-358.

4 In Ungarn ratifiziert durch Gesetzesartikel 1867:XII. Gesetzesartikel (törvénycikk) war die offizielle Bezeichnung für Legislativakte bis 1949; in der Folge abgekürzt als GA.

5 In Ungarn ratifiziert durch GA 1868:XXX, in Kroatien durch (kroatischen) GA 1868:I.

6 Zu diesen abweichenden staatsrechtlichen Interpretationen des ungarisch-kroatischen Ausgleichs s. *Küpper, Herbert*: Einführung in die Verfassungssysteme Südosteuropas, Schriften zur Rechtsvergleichung im Öffentlichen Recht Bd. 5, Wien, Berlin 2018, S. 29-32.

7 Auf das Sonderproblem von Fiume, das innerhalb der Monarchie zum ungarischen Reichsteil gehörte, innerhalb dessen seine Zugehörigkeit zu Ungarn i.e.S. oder Kroatien aber heftig umstritten war und das bis zum Ende der Monarchie unter dem Stichwort „corpus separatum“ in der Schwebe gelassen wurde, soll hier nicht näher eingegangen werden. Zum Status von Fiume s. *Küpper*, Rechtsgeschichte Osteuropas (Fn. 3), S. 331.

mit vakantem Thron, in der der sog. Reichsverweser die meisten Funktionen des Monarchen versah.

b) Religionsfreiheit

Bis zur Vollendung der Machtübernahme durch die Kommunisten 1949 besaß Ungarn keine geschriebene Verfassung. Die einzigen Ausnahmen waren die bürgerliche Revolution 1918, die sog. Volksrepublik, und die anschließende bolschewistische Revolution 1919, die sog. Räterepublik. Nach deren Kollaps wurde 1919/20 die alte Ordnung, die in Ungarn als „tausendjährige Verfassung“ bezeichnet wurde, wiederhergestellt.

Abgesehen von dem revolutionären Zwischenspiel 1918/19 beruhte die Verfassungsordnung Ungarns auf Gewohnheiten, einzelnen Gesetzen zu verfassungsrechtlichen Inhalten, die aber keinen höheren Rang als andere Gesetze genossen (sog. Kardinalgesetze), sowie Rechtsnormen der Exekutive. Insbesondere die politknahen Grundrechte wurden nicht durch Gesetze, sondern wenn überhaupt durch Verordnungen geregelt.

Die individuelle Religionsfreiheit war nicht positiv festgelegt, sondern ergab sich eher aus der staatlichen Nicht-Regelung⁸. Der freie Wechsel zwischen den christlichen Bekenntnissen wurde bereits im Vormärz gesetzlich gewährleistet⁹, und staatliche Beschränkungen für Angehörige einzelner Religionen wurden im Zuge der Revolution von 1848 und in der Zeit nach dem Ausgleich abgebaut. So garantierte GA 1868:LIII allen über 18-jährigen den freien Wechsel zwischen allen christlichen Konfessionen; den Übertritt in die Religionslosigkeit (negative Religionsfreiheit) erfasste das Gesetz allerdings nicht. 1895 erging ein neues Religionsgesetz, das den freien Wechsel zwischen allen Religionsgemeinschaften ermöglichte und den Genuss der politischen und bürgerlichen Rechte von der Religionszugehörigkeit völlig unabhängig machte; zudem erlaubte es den öffentlichen Ausdruck der eigenen Religionszugehörigkeit im Rahmen der Gesetze und der öffentlichen Moral¹⁰. In dem dergestalt durch Teil- und Nichtregelung geschaffenen Freiraum konnten der und die Einzelne die Religion frei wählen und leben.

8 Schweitzer, Gábor: Die Freiheitsrechte, in Máthé (Fn. 3), S. 669-696 (685-687).

9 GA 1844:III in Sachen Religion.

10 GA 1895:XLIII über die freie Ausübung der Religion v. 26.11.1895.

Für gemischtkonfessionelle Ehen schuf GA 1844:III deutliche Erleichterungen¹¹. Die letzten kirchlichen Hindernisse der Ehefreiheit fielen mit der Einführung der obligatorischen Zivilehe¹².

Der Kirchenzehnt als feudale Last wurde zusammen mit den vergleichbaren weltlichen Abgaben im Vormärz abgeschafft¹³. Fortan sah das staatliche Recht eine Kirchensteuer nicht vor, sondern die Finanzierung durch ihre eigenen Gläubigen war ein Internum der Religionsgemeinschaften. Hinzu kamen für privilegierte Kirchen staatliche Finanzhilfen.

Soziale Hürden verschlossen v.a. Juden manche Bereiche des staatlichen und sozialen Lebens, auch wenn sie rechtlich gleichberechtigt waren¹⁴. Allerdings war auch das Verhältnis zwischen den Angehörigen christlicher Konfessionen nicht immer spannungsfrei, wobei sich oft ethnische und konfessionelle Animositäten mischten. Die ca. 1880 einsetzende staatliche Assimilierungspolitik beschränkte sich auf eine ethnische Magyarisierung der Minderheiten, während der Staat keinen Druck ausübte, um Personen zum Übertritt zum Katholizismus zu bewegen.

Erste Diskriminierungen im Recht gab es 1920, als an den juristischen Fakultäten ein ethnischer Numerus clausus eingeführt wurde¹⁵. Diese Maßnahme richtete sich v.a. gegen jüdische, aber auch gegen deutsche Studienbewerber und sollte die nachgeborenen Söhne des ungarischen Landadels vor unliebsamer Konkurrenz beim Studium schützen¹⁶. Der systema-

11 Vorläufer war GA 1827:XXX (gerichtliche Zuständigkeiten für Scheidungsprozesse bestimmter gemischtkonfessioneller Ehen), fortentwickelt durch GA 1868:XLVIII über die gemischtkonfessionellen Scheidungsprozesse; § 6 GA 1848:XX in Sachen der Religion erweiterte den Anwendungsbereich der Erleichterungen des GA 1844:III auf orthodoxe Christen, §§ 10-12 GA 1868:LIII brachten Verfahrenserleichterungen.

12 § 29 GA 1894:XXXI über das Eherecht v. 18.12.1894. Die Zuordnung der Kinder in gemischtkonfessionellen Ehen zu den betroffenen Religionsgemeinschaften regelte GA 1894:XXXII über die Religion der Kinder v. 18.12.1894: Wenn sich die Eltern nicht einigen, folgen die männlichen Kinder der Religion des Vaters, die weiblichen Kinder der Religion der Mutter.

13 GA 1836:XXXIV über den Kirchen- und jeden derartigen Zehnten; GA 1848:XIII über die Aufhebung des Priesterzehnten.

14 GA 1840:XXIX über die Juden; GA 1867:XVII über die Gleichberechtigung der Israeliten im Hinblick auf bürgerliche und politische Rechte.

15 § 3 GA 1920:XXV über die Regelung der Einschreibung an die Universitäten, die technische Universität, die Budapester wirtschaftswissenschaftliche Universitätsfakultät und die Rechtsakademien v. 26.10.1920.

16 Dieses Gesetz beschäftigte sogar den Völkerbund: *Rosting, Helmer*: Protection of Minorities by the League of Nations, *American Journal of International Law* 1923, S. 641-660 (659).

tische Abbau der Rechtsgleichheit der Juden begann 1938, und die ungarischen Vorschriften beruhten sehr bald – ähnlich den deutschen – auf einem „rassischen“ Judenbegriff¹⁷. Bis 1944 kamen die ungarischen Behörden den deutschen Bitten um Auslieferung der ungarischen Juden nur vereinzelt nach, sodass diese die volle Wucht des Völkermordes erst mit der deutschen Besetzung Ungarns 1944 traf. Juden ohne ungarische Staatsbürgerschaft wurden allerdings bereits ab 1941 deportiert.

c) Staatskirchenrecht

Staat und Kirche

Die Habsburger Monarchen, die seit 1526 auch Könige von Ungarn waren, verstanden sich als katholische Herrscher. Eine Rechtsvorschrift, die die katholische Kirche zur ungarischen Staatskirche erklärt hätte, gab es jedoch nicht¹⁸. Überhaupt beruhte das Staatskirchenrecht v.a. auf Gewohnheiten sowie auf Privilegien für konkrete Religionsgemeinschaften. Der ungarische König war – nach zeitgenössischer Auffassung nicht auf staats-, sondern auf kirchenrechtlicher Grundlage – von Amts wegen oberster Kirchenpatron (*főkegyúr*), d.h. Schutzherr der katholischen Kirche, der als solcher deren Bischöfe und andere hohe Geistliche bestimmte und ernannte. Diese Rolle erlosch mit dem Ende der Monarchie 1918. Als 1920 die „Monarchie mit vakantem Thron“ eingerichtet und in Vertretung des

17 Zu den wichtigsten antijüdischen Gesetzen gehörten die GA 1938:XV über die effizientere Gewährleistung des Gleichgewichts des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens v. 29.5.1938, 1939:IV über die Beschränkung des Sich-Breit-Machens der Juden im öffentlichen und wirtschaftlichen Leben v. 5.5.1939, 1940:XIX über die Errichtung von Künstlerkammern und über die Festlegung ihrer Organisation v. 12.7.1940, 1941:XIII über die Regelung einiger Fragen in Bezug auf die Rechtsanwälte, die Rechtsanwaltsassessoren und die Rechtsanwalts-selbstverwaltung v. 31.7.1941, 1941:XV über die Ergänzung und Änderung des GA 1894:XXXI über das Ehrerecht sowie über die in diesem Zusammenhang notwendigen Rasseschutzmaßnahmen v. 8.8.1941, 1942:VIII über die Regelung der Rechtsstellung der israelitischen Glaubenskonfession v. 19.7.1942, 1942:XV über die land- und forstwirtschaftlichen Immobilien der Juden v. 6.9.1942. Die weiteren diskriminierenden Vorschriften, z.B. der Ghettozwang, ergingen in Form von Verordnungen. Die tatsächlichen Verfolgungsmaßnahmen gingen häufig weit über die in den Rechtsvorschriften niedergelegten Beschränkungen hinaus.

18 GA 1608:I (vor der Krönung) über das Religionswesen ging von einer ständischen Religionsfreiheit aus.

Monarchen der sog. Reichsverweser Staatsoberhaupt wurde, gehörten die Befugnisse des Kirchenpatrons zu den wenigen früheren Zuständigkeiten des Monarchen, die der Reichsverweser nicht ausüben durfte¹⁹.

Hierarchie der Religionsgemeinschaften

Gewohnheitsrechtlich verankert war die Schichtung der Religionsgemeinschaften in drei Gruppen: die privilegierten sog. „rezipierten Religionen“ (bevett vallás), die rechtlich weniger gut gestellten „gesetzlich anerkannten Religionen“ (törvényileg elismert vallás) und die übrigen „geduldeten Religionen“ (megtűrt vallás), von denen das Recht keine Notiz nahm, die es allerdings auch nicht verbot²⁰. Rezipierte und anerkannte Religionsgemeinschaften waren juristische Personen des öffentlichen Rechts, während für geduldete Konfessionen nur das private Vereinsrecht als Rahmen zur Verfügung stand. Alle rezipierten Religionen waren grundsätzlich untereinander gleichberechtigt, was z.B. gemeinsame Friedhöfe bedeutete. Bis zum Abbau der konfessionellen Beschränkungen im öffentlichen Leben genossen nur ihre Mitglieder grundsätzlich alle Rechte. Der Staat kooperierte mit den rezipierten Religionen, die z.B. das Recht hatten, Militärgeistliche zu bestellen²¹. Seit 1848 galten staatliche Finanzierungsgarantien für die religiösen und schulischen Aktivitäten der rezipierten Kirchen²². Die gesetzlich anerkannten Religionen hingegen genossen keine staatlichen Finanzzusagen und unterlagen einer stärkeren staatlichen Rechtsaufsicht als die rezipierten.

Der erwähnte GA 1895:XLIII regelte erstmals abstrakt die Voraussetzungen, unter denen sich weitere Religionsgemeinschaften staatlich anerkennen lassen konnten: Sie benötigten eine gefestigte Dogmatik und eine kritische Masse an Angehörigen, die den Fortbestand der Gemeinschaft sicherstellte. Auch die Versagungsgründe regelte das Gesetz, und sofern kein

19 § 13 GA 1920:I über die Wiederherstellung der Verfassungsmäßigkeit und über die vorübergehende Regelung der Ausübung der staatlichen Hoheitsgewalt v. 29.2.1920.

20 § 13 GA 1939:II über die Landesverteidigung v. 11.3.1939 erlaubte allerdings dem Verteidigungs- und dem Religionsminister, Wehrpflichtigen die Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften zu verbieten, die v.a. wegen ihres Pazifismus oder ihrer Distanz zum Staat als negativ für die Landesverteidigung angesehen wurden. Betroffen waren z.B. Zeugen Jehovas und Nazarener.

21 § 5 GA 1848:XX (Fn. 11).

22 § 3 GA 1848:XX (Fn. 11).

solcher vorlag, war die Religionsgemeinschaft anzuerkennen. Mit der Anerkennung durch den Religionsminister erwuchs die Religionsgemeinschaft in die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Person.

Rezipierte Kirchen waren kraft Gewohnheitsrechts die katholische, die calvinistische und die lutherische. Im Zuge der Revolution von 1848 erfolgte zudem die Anerkennung der Unitarier als rezipierte Religion, während den Orthodoxen die Regelung ihres Status nur in Aussicht gestellt wurde²³. Diese Regelung erfolgte bald nach dem Ausgleich: 1868 wurde eine serbische und eine rumänische orthodoxe Kirchenorganisation eingerichtet, denen allerdings der Status der rezipierten Religion vorenthalten blieb, sodass die Orthodoxen sich mit der Rechtsstellung einer gesetzlich anerkannten Religion zufriedengeben mussten²⁴.

Die jüdische Glaubensgemeinschaft wurde 1895 als rezipierte Religion anerkannt, allerdings gewährte ihr das Rezipierungsgesetz einen etwas minderen Rechtsstatus gegenüber den christlichen rezipierten Religionen. Der ungarische Faschismus stufte sie 1942 zu einer gesetzlich anerkannten Religion zurück, was angesichts der beginnenden totalen Entrechtung der Juden eher zynisch wirkt²⁵.

Eine weitere gesetzlich anerkannte Religionsgemeinschaft waren die Baptisten. Während des ersten Weltkriegs rang sich Ungarn – das hierin dem österreichischen Vorbild folgte – auch zur Anerkennung des Islam als gesetzlich anerkannter Religion durch, um das drohende Auseinanderfallen des Landes entlang ethnischer und religiöser Unterschiede zu vermeiden und die muslimische Bevölkerung der südlichen Landesteile an Ungarn zu binden²⁶. Formell wurde die gesetzliche Anerkennung des Islam erst 2007 aufgehoben²⁷, auch wenn sie bereits 1919/20 durch den Verlust der Gebiete mit muslimischer Bevölkerung gegenstandslos geworden war.

23 § 1 (Unitarier), § 8 (Orthodoxe) GA 1848:XX (Fn. 11).

24 GA 1868:IX in Sachen der Angehörigen der griechisch-östlichen Religion v. 30.6.1868.

25 GA 1895:XLII über die israelitische Religion v. 18.10.1895; GA 1942:VIII über die Regelung der Rechtsstellung der israelitischen Glaubenskonfession (Fn. 17).

26 GA 1916:XVII über die Anerkennung der Islam-Religion v. 30.3.1916. Eine Anerkennung durch bloße Ministerverordnung, wie ansonsten bei anerkannten Religionsgemeinschaften üblich, war beim Islam nicht möglich, denn zu der Anerkennung gehörte auch die Erlaubnis der Mehrfachehe, was nur durch Gesetz möglich war.

27 § 1 Gesetz 2007:LXXXII über die Aufhebung einzelner Rechtsvorschriften und Bestimmungen in Rechtsvorschriften v. 29.6.2007, MK 2007 Nr. 83 S. 6109, hob alles vor 1989 erlassene Recht auf, mit Ausnahme der in einer Positivliste verzeich-

Kirchenvertreter im Oberhaus

Im Zweikammerparlament des alten Ungarn hatten im Oberhaus neben dem Hochadel und den Inhabern einiger hoher staatlicher Ämter auch die Vertreter einiger Religionsgemeinschaften Sitz und Stimme. Gemäß der Oberhausreform von 1885 war die römisch-katholische Kirche sowohl lateinischen als auch griechischen Ritus mit allen ihren Erzbischöfen und Bischöfen, mit den Abt des Klosters Pannonhalma und einigen weiteren Würdenträgern vertreten, und die orthodoxen Kirchen entsandten den serbischen Patriarchen, den rumänischen Metropoliten und ihre Bischöfe ins Oberhaus. Den protestantischen Kirchen der Calvinisten und der Lutheraner hingegen standen nur eine begrenzte Anzahl Sitze für ihre Bischöfe und Presbyter zu; dieses Kontingent füllten die dienstältesten Amtsinhaber²⁸.

Das in den Revolutionen 1918/19 abgeschaffte Oberhaus wurde 1926 wieder eingerichtet, hatte aber einen deutlich weniger feudalen, sondern einen v.a. korporativen Charakter. Die katholische Kirche lateinischen und griechischen Ritus genoss wiederum die stärkste Vertretung aller Religionsgemeinschaften: alle Erzbischöfe und Bischöfe, die Äbte von Pannonhalma und Zirc, die Oberhäupter einiger Orden und einige weitere Würdenträger hatten von Amtes wegen Sitz und Stimme im Oberhaus. Die Calvinisten entsandten weiterhin ihre drei dienstältesten Bischöfe und Presbyter, während die lutherische Kirche ihre zwei dienstältesten Bischöfe und zwei weitere hohe Würdenträger im Oberhaus vertraten. Weitere geistliche Oberhausmitglieder kraft Amtes waren ein Präsidiumsmitglied der unitarischen Kirche, der griechisch-orthodoxe Bischof von Buda sowie zwei Rabbiner, die von den jüdischen Gemeinden ins Oberhaus gewählt wurden²⁹; regelmäßig vertrat der eine Rabbiner die orthodoxen und der andere die neologen Gemeinden, während die neutralen Gemeinden keine parlamentarische Vertretung genossen. Die Oberhausreform von 1940 erhöhte die Anzahl der katholischen und calvinistischen Kirchenvertreter

neten weiter geltenden Rechtsvorschriften. GA 1916:XVII findet sich nicht in dieser Positivliste.

28 § 4 Buchst. B) GA 1885:VII über die Änderung der Organisation des Oberhauses v. 26.4.1885.

29 § 4 Buchst. B) GA 1926:XXII über das Oberhaus der Landesversammlung v. 15.11.1926.

v.a. um Bischöfe und Würdenträger aus den ab 1938 wiedergewonnenen Gebieten und beendete die Präsenz der jüdischen Religion im Oberhaus³⁰.

Verstaatlichung kirchlicher Zuständigkeiten

Im Vormärz begann die Ersetzung des feudalen durch ein bürgerliches Staatswesen, und ab 1867 setzte die Entfeudalisierung von Staat und Recht in vollem Umfang ein, auch wenn Ungarn mehr feudale Reminiszenzen beibehielt als die meisten anderen mitteleuropäischen Staaten jener Zeit. Zu dieser Verbürgerlichung gehörte auch die Übernahme zahlreicher Angelegenheiten, die bis dahin von den Religionsgemeinschaften verwaltet worden waren, durch den Staat. Beispiele sind der Aufbau eines staatlichen Schulwesens, die Schaffung einer öffentlichen Krankenversorgung oder das Bestattungswesen. Aus diesen Bereichen wurden die Kirchen nicht komplett verdrängt, denn es gab auch weiterhin kirchliche Schulen (u.a. bei den ethnischen Minderheiten, die so einen minderheitensprachlichen Unterricht aufrechterhalten konnten³¹), Krankenhäuser oder Friedhöfe. Andere Aufgabenbereiche wurden komplett verstaatlicht, z.B. das Personenstands- und Meldewesen³² und die Eheschließung³³. Die Einführung der obligatorischen Zivilehe war im gemischtkonfessionellen Ungarn ein wesentlicher Schritt zur Schaffung sozialen Friedens in der Bevölkerung, musste aber gegen den erbitterten Widerstand der Kirchen durchgesetzt werden.

2. Religionsfreiheit und Kirchen im Sozialismus³⁴

Seit der Oktoberrevolution sahen sozialistische Regierungen in den Religionsgemeinschaften Konkurrenten und bekämpften sie aktiv. Allerdings

30 GA 1940:XXVII über die Mitgliedschaft der Kirchenfürsten und Vertreter der christlichen Glaubenskonfessionen im Oberhaus v. 11.10.1940.

31 Küpper, Herbert: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München 1998, S. 69-74.

32 Ein erster Vorläufer war GA 1827:XXIII über die Überführung und dortige Verwahrung eines Zweitexemplars der kirchlichen Personenstandsbücher in die Archive der Munizipalbehörden.

33 Zur obligatorischen Zivilehe s.o. Punkt b) und Fn. 12.

34 András, Emmerich: Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Grothusen, Klaus-Detlev (Hrsg.): Südosteuropa-Handbuch V: Ungarn, Göttingen 1987, S. 545-559; Balog, Zoltán: Religion und Gesellschaft in Ungarn, in: Döpmann, Hans-Dieter

nahm die Bekämpfung von Kirchen und Religion in Ungarn kaum rechtliche Formen an. Im Gegenteil: § 54 Abs. 1 der stalinistischen Verfassung³⁵ 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 1972³⁶ nichts, die im Rahmen der zweiten sozialistischen Verfassungsgebungswelle die Staatsordnung entstalinisierte. 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 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 Personen³⁷. Faktisch existierten sie jedoch fort und regelten ihre eigene Organisation durch autonome Regularien – die allerdings vom Staat nicht als Recht anerkannt wurden, da nur der Staat und staatlich autorisierte Rechtssubjekte Recht 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 Kirchengebäu-

(Hrsg.): Religion und Gesellschaft in Südosteuropa, Südosteuropa-Jahrbuch 28, München 1997, S. 287-297; *Luchterhandt, Otto*: Religionsfreiheit, in: Brunner, Georg (Hrsg.): Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes, Köln 1988, S. 239-295.

35 Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Volksrepublik Ungarn v. 20.8.1949 (in der Folge: Verf.), MK 1949 Nr. 174 S. 1355.

36 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.

37 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 Osteuropa München (Hrsg.): Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa, Loseblatt, München, Länderteil Ungarn, Dokument UNG 200.

den die religiöse Nutzung nicht zwingend ausschloss. Ab den 1970er Jahren kam es im Rahmen des Kádárschen Versöhnungskurses vereinzelt 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 lässt³⁸, 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 fundamentalistischerer Bewegungen und Sekten zu gewärtigen, in den 1980er Jahren in erster Linie 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 Bespitzelung ihrer Priester und Gläubigen und deren Basisaktivitäten teil. 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 in Ungarn genauso janusköpfig wie das gesamte System Kádár.

II. 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 Mehrparteiendemokratie, Rechtsstaatlichkeit, echte Grundrechtsgeltung und Marktwirtschaft umstellte³⁹.

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

39 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

Andererseits erging erst 22 Jahre nach der Wende eine formal neue Verfassung⁴⁰.

Die beiden Verfassungsordnungen von 1989/90 einerseits und von 2011 andererseits unterscheiden sich deutlich. Von 1989 bis 2011 war die Verfassung eine ideologisch neutrale „Spielregel-Verfassung“, deren Wertgehalt 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 gegolten hatte⁴¹, jedenfalls der Form nach nachahmt. Im Nach-Wende-Ungarn muss folglich im Religionsrecht zwischen den Zeiträumen vor und nach 2011 unterschieden werden⁴².

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. *Küpper*, Die ungarische Verfassung (Fn. 3), S. 36-39.

- 40 Ungarns Grundgesetz (25. April 2011), MK 2011 Nr. 43 S. 10656, deutsche Übersetzung bis einschließlich 5. Änderung v. 26.9.2013 in Hufeld, Ulrich / Epiney, Astrid / Merli, Franz (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl. Baden-Baden 2014, S. 742-780 (in der Folge: GrundG). Näher zu diesem Grundgesetz in westlichen Sprachen Bogdandy, Armin v. / Sonnevend, Pál (Hrsg.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford, Portland (Or.) 2015; *Ferrari, Franco*: *La nuova Legge fondamentale ungherese*, Turin 2012; *Jakab, András / Sonnevend, Pál*: *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz*, ZaöRV 2012 S. 79-102; *Küpper, Herbert*: *Ungarns Verfassung vom 25. April 2011*, Studien des Instituts für Ostrecht Bd. 70, Frankfurt/M. 2012; *Küpper, Herbert / Csehi, Zoltán / Láng, Csaba* (Hrsg.): *Vier Jahre ungarisches Grundgesetz*, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 80, Frankfurt/M. 2016; *Szente, Zoltán*: *Die ungarische Verfassung von 1949/1989 und von 2011*, in: Darák, Péter u.a. (Hrsg.): *Freiheit und Verantwortung. Verfassung und Menschenrechte im Wandel der Zeit in Ungarn und Deutschland*, Heidelberg 2018, S. 15-34; *Szente, Zoltán / Mandák, Fanni / Fejes, Zsuzsanna* (Hrsg.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development*, Paris 2015; Tóth, Gábor Attila (Hrsg.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest 2012; die regierungsamtliche Sicht enthält *Ablonczy, Bálint*: *Gespräche über das Grundgesetz*. Bálint Ablonczy im Gespräch mit József Szájer und Gergely Gulyás, Budapest 2012.

- 41 Dazu Punkt I.1., v.a. I.1.c).

- 42 Eine rechtssoziologische und rechtspolitische Analyse dieses Paradigmenwechsels liefert *Jusic, Asim*: *Constitutional Changes and the Incremental Reductions of*

1. Vergangenheitsbewältigung und Kirchen

Vor der Darstellung des geltenden Religionsrechts wird ein Blick auf die Vergangenheitsbewältigung geworfen. Abgesehen von Deutschland war Ungarn wohl dasjenige ehemals sozialistische Land, das den größten legislativen und finanziellen Aufwand bei der Aufarbeitung der vorangegangenen Diktatur getrieben hat⁴³. Zwei Bereiche der Vergangenheitsbewältigung waren für die Religionsgemeinschaften von besonderer Bedeutung: die Rückerstattung und die Lustration.

a) Restitution

Ungarn entschied sich bald nach der Wende gegen eine Rückerstattung enteigneten Vermögens, damit vergangenheitsbezogene Ansprüche der wirtschaftlichen Gesundung nicht entgegenstünden. Kommunistische Schädigungen am Vermögen sollten genauso wiedergutmacht werden wie Schäden an den höchstpersönlichen Rechtsgütern Leib, Leben und Freiheit: durch Entschädigungszahlungen. Die große Ausnahme waren die Kirchen: Grundstücke mit religiöser Nutzung sollten den Religionsgemeinschaften in natura zurückgegeben, d.h. rückerstattet werden. Hierbei ging es nicht um die Landreform nach 1945, in der kirchlicher und adliger Großgrundbesitz enteignet worden war. Es bestand Einigkeit, dass die Landreform weder Entschädigungs- noch Restitutionsansprüche bewirken sollte. Dass religiöse und vergleichbare Immobilien der Rückgabe in natura unterlagen, während die übrigen Eigentumsschäden nur eine Entschädigung auslösten, sah das Verfassungsgericht als eine legitime Differenzierung an, denn die Aufgaben der Kirchen bei der Religionspflege gehen aus der Verfassung hervor⁴⁴.

Collective Religious Freedom in Hungary, *Vienna Journal on International Law* 2016, S. 199-219.

- 43 Vergleichend Schroeder, Friedrich-Christian / Küpper, Herbert (Hrsg.): Die rechtliche Aufarbeitung der kommunistischen Vergangenheit in Osteuropa, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 63, Frankfurt/M. 2009, speziell zu Ungarn s. dort den Länderbeitrag zu Ungarn von Küpper, S. 271-322.
- 44 Verfassungsgerichtsurteil (in der Folge: VerfGE) 4/1993. (II. 12.) AB v. 12.2.1993, Az Alkotmánybíróság Határozatai (amtl. Sammlung der Verfassungsgerichtsentscheidungen, in der Folge abgekürzt: ABH) 1993 S. 48.

Schon 1991 erging das Kirchen-Rückerstattungsgesetz⁴⁵, auf dessen Grundlage die Kirchen und ihre Untergliederungen wie Orden etc. bebaute Grundstücke, die nach dem 1.1.1948 entschädigungslos enteignet worden waren und zum Enteignungszeitpunkt religiösen, schulischen, sozialen oder kulturellen Zwecken gedient hatten, zurückverlangen konnten, sofern sie bei Erlass des Rückerstattungsgesetzes in staatlichem oder kommunalem Eigentum standen. Zunächst beantragten die Kirchen die Rückerstattung religiöser Liegenschaften (Kirchen, z.T. auch Friedhöfe⁴⁶), mit der zunehmenden Konsolidierung der Kirchen folgten Schulen⁴⁷, Krankenhäuser u.ä. Mit den meisten Religionsgemeinschaften schloss der Staat Rückerstattungsverträge, die die betroffenen Grundstücke und den Zeitpunkt regelten. In Bezug auf die katholische Kirche enthält das Übereinkommen mit dem Heiligen Stuhl⁴⁸ eine abschließende Restitutionsregelung.

Da das Rückerstattungsgesetz zu der Frage der Identität und Rechtsnachfolge der Kirchen schwieg, verwickelte sich der Staat v.a. im Hinblick auf die orthodoxen Kirchen in fast unlösbare Probleme. So hatten die orthodoxen Gemeinden in Ungarn vor 1949 regelmäßig zum serbischen Patriarchat gehört, waren aber im Kommunismus dem Moskauer Patriarchat zugeschlagen worden. Beide Patriarchate beanspruchten nach der Wende die Rückerstattung der orthodoxen Kirchengrundstücke⁴⁹. Auch bei früher jüdischen Immobilien tauchten vergleichbare Probleme auf, denn zunächst im Faschismus und später im Sozialismus waren die vielfältigen Gemeinden zu Einheitsgemeinden zwangsvereinigt worden; aus diesen scherten nach der Wende v.a. kleinere Strömungen, die teils Vorläufer vor 1938

45 Gesetz 1991:XXXII über die Ordnung der Eigentumslage der ehemaligen kirchlichen Immobilien v. 22.7.1991, MK 1991 Nr. 82 S. 1772.

46 Die Kirchen sind rechtlich nicht verpflichtet, auf ihren Friedhöfen anderskonfessionelle oder weltliche Beerdigungszeremonien zu dulden, aber i.d.R. können auch kirchliche Friedhöfe für jede Art Begräbnis genutzt werden: *Schanda, Balázs*: § 60 Rn. 67, in: Jakab, András (Hrsg.): *Az Alkotmány kommentárja* [Verfassungskommentar], 2 Bde., Budapest 2009.

47 VerfGE 4/1993. (II. 12.) AB (Fn. 44): Wenn einer Kirche ein Schulgebäude zurückerstattet wird, ist der Staat verpflichtet, in zumutbarer Entfernung eine öffentliche Schule für diejenigen einzurichten, die nicht in die nunmehr kirchliche Schule gehen wollen.

48 Vertrag v. 20.6.1997, ratifiziert durch Gesetz 1999:LXX v. 5.7.1999, MK 1999 Nr. 60 S. 3929.

49 *Küpper, Herbert*: Ungarn: Höchststrichterliches Urteil im Budapester Kirchenstreit, WGO 2005 S. 244-245.

gehabt hatten, aus und verlangten ihre früheren Immobilien zurück⁵⁰. Die Situation ist mit Deutschland vergleichbar, wo sich ebenfalls die 1938 eingeführte staatskirchenrechtliche Einheitsgemeinde für Juden immer weniger aufrecht erhalten lässt, weil sich die traditionelle organisatorische Vielfalt jüdischen religiösen Lebens immer mehr Bahn bricht⁵¹, was auch in der Rückerstattung jüdischer religiöser Immobilien die Frage nach dem korrekten Rückerstattungsberechtigten aufwirft.

b) Lustration⁵²

Nach längerem Zögern entschloss sich Ungarn zum Erlass eines Lustrationsgesetzes⁵³. Ein wesentlicher Grund für das Zögern war die Kirchenfreundlichkeit der 1990 ins Amt gewählten bürgerlichen Regierung, der bewusst war, dass eine Durchleuchtung der mittleren und höheren Hierarchien v.a. bei der katholischen und calvinistischen Kirche deren intensive Verstrickung in die Aktivitäten der kommunistischen Geheimpolizei offenlegen würde.

Gegenstand der Lustrierung war, ob die lustrierte Person für die sozialistische Geheimpolizei gearbeitet, in der Parteimiliz 1956/57 gedient oder vor 1945 der nationalsozialistischen Pfeilkreuzlerpartei angehört hatte. Lag einer dieser Tatbestände vor, hatte die lustrierte Person eine gewisse Frist, von ihrem Amt zurückzutreten; tat sie dies nicht, wurde ihre Vergangenheit veröffentlicht.

Zu den lustrationspflichtigen Ämtern gehörten die Spitzen des politischen und staatlichen Lebens, die Leiter der öffentlich-rechtlichen und der

50 Einzelne Aspekte der im Pariser Friedensvertrag v. 10.2.1947 geforderten, aber in der Praxis unterbliebenen kollektiven Rückerstattung jüdischen Vermögens regelte Gesetz 1997:X über die Durchführung der Bestimmungen in Art. 27 Abs. 2 des Gesetzes 1947:XVIII über den Pariser Friedensvertrag vom 12.3.1997, MK 1997 Nr. 22 S. 1531. Hierzu s. *Küpper, Herbert: A zsidóknak járó kárpótlás, jóvátétel Magyarországon és Németországon* [Die den Juden zustehende Entschädigung und Wiedergutmachung in Ungarn und Deutschland], *Magyar Jog* 1997 S. 385-397; *Küpper, Herbert: Kollektive Rechte in der Wiedergutmachung von Systemunrecht*, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 52, Frankfurt/Main 2004, S. 790-793.

51 Zu dieser Tendenz in Deutschland s.u. Punkt III., v.a. Fn. 142.

52 *Küpper, Herbert: Das ungarische Gesetz über die Angehörigen der ehemaligen Geheimpolizei XXIII/1994*, OER 1995 S. 211-224.

53 Gesetz 1994:XXIII über die Kontrolle von Personen, die einzelne wichtige Ämter bekleiden, v. 5.4.1994, MK 1994 Nr. 36 S. 1277.

privaten Medien sowie der staatlichen Unternehmen und Banken, Richter, Staatsanwälte und Professoren an staatlichen Hochschulen⁵⁴, während gemäß § 4 Lustrationsgesetz Inhaber kirchlicher Ämter nur auf Antrag der betroffenen Kirchen zu durchleuchten waren. Damit hatten sich die politischen Kräfte, die die Lustration auch für kirchliche Ämter vorschreiben wollten, nicht durchsetzen können. Das Verfassungsgerichtsurteil von 1994 bewertete die Nichteinbeziehung der Kirchenleiter als inkonsequent und betonte, die Trennung von Staat und Kirche stehe der staatlichen Lustration kirchlicher Amtsträger nicht entgegen; es hob § 4 Lustrationsgesetz auf, weil es die lustrierten kirchlichen Würdenträger zu einem reinen Gegenstand des Verfahrens machte, was gegen deren Menschenwürde verstöße. In der Folge wurde das Gesetz zwar mehrfach geändert, aber es blieb bei der Nichteinbeziehung kirchlicher Würdenträger in die Lustration. Die Kirchenhierarchien blieben so von der Durchleuchtung verschont. 2005 endete die staatliche Lustration. Die „private Lustration“ konnten und können die Kirchen aber nicht verhindern, und insbesondere im ersten Jahrzehnt nach der Wende erschütterten immer wieder journalistische Enthüllungen über die Verstrickung v.a. katholischer und calvinistischer Geistlicher aller Hierarchiestufen in die geheimpolizeiliche Bespitzelung der Kirchenmitglieder die Öffentlichkeit.

2. 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 Jedermannrecht 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

54 Die fehlende Stringenz der lustrationspflichtigen Ämter bemängelten VerfGE 60/1994. (XII. 12.) AB v. 12.12.1994, ABH 1994 S. 342, und 31/2003. (VI. 4.) AB v. 4.6.2003, ABH 2003 S. 352.

absieht, ausüben kann oder lehren kann“⁵⁵. 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 Religionsgemeinschaften⁵⁶. Dass die staatlichen Feiertage teilweise die christlichen Feiertage sind, aber keine Feiertage anderer Religionen umfassen, hielt das Verfassungsgericht unter Berufung auf die Tradition für verfassungskonform⁵⁷. Die anonyme Erfassung der Religionszugehörigkeit bei Volkszählungen verletzt nicht die negative Bekenntnisfreiheit⁵⁸.

Das seit dem 1.1.2012 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“⁵⁹. Das Diskriminierungsverbot aufgrund der Religion ist in Art. XV. Abs. 2 GrundG niedergelegt. Seit 2018 ist der 13. Januar, der Jahrestag der Annahme des siebenbürgischen Religionsfreiheitsgesetzes von 1568, der „Tag der Religionsfreiheit“⁶⁰.

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 hochstehende 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 für die neue Regierung unerträglichem Maße liberale Werte hochhält.

55 § 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 Jakab (Fn. 46).

56 VerfGE 8/1993. (II. 27.) AB v. 27.2.1993, ABH 1993 S. 99.

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

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

59 Zur deutschen Übersetzung des gesamten Art. VII. GrundG s.u. Punkt 3. a).

Jakab, András: *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.

60 Gesetz 2018:I (Fn. 2).

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 können⁶¹. 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 erste von zwei Verfassungsgerichtsurteilen 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 aber 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 Religionsfreiheit und die inhaltliche Vereinbarkeit der Satzung mit Art. VII. Abs. 1 GrundG ging das Verfassungsgericht dann nicht mehr ein⁶². Als die betroffene Gemeinde danach wieder eine Satzung erließ, die nunmehr die Gesichtshüllungsverbot, entschied auf Antrag der Kommunalaufsicht die Kurie (wie das oberste Gericht seit 2012 wieder heißt), dass ein Verbot der Gesichtshüllungsverbot aus religiösen Gründen gegen die Religionsfreiheit verstößt⁶³.

Das zweite Verfassungsgerichtsurteil zur individuellen Religionsfreiheit betraf eine Ordnungsbuße für Beten in einer Lautstärke, die bestimmte Höchstwerte überschritt. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass die Religionsfreiheit im Kollisionsfall gegen die Grundrechte anderer, in diesem Fall des Rechts auf Gesundheit gemäß Art. XX. GrundG, abgewogen werden kann und muss und sich dabei nicht automatisch stets durchsetzt⁶⁴.

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

61 Küpper, Herbert: Voreilige Unkenrufe oder Demontage des Rechtsstaats? – Das ungarische Verfassungsgericht nach den ersten vier Jahren Fidesz-Herrschaft, JOR 2015 S. 85-138 (125-127).

62 VerfGE 7/2017. (IV. 18.) AB v. 18.4.2017, ABH 2017 S. 160, dazu AJRO, OER 2018 S. 363-364.

63 Urteil des Kommunalsenats der Kurie Köf.5006/2018/3. v. 17.4.2018, MK 2018 Nr. 72, dazu AJRO, OER 2018 S. 638-639.

64 VerfGE 3049/2020. (III. 2.) AB v. 2.3.2020.