

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper

Institut für Ostrecht

Gescheiterte Transfers / Failed Transfers

Transferrnarrativ Ungarn 2: Staatskirchenrecht

– Rohfassung, noch ohne Belege und Literaturzitate –

Tatbestand:

Während des Sozialismus wurden die Religionsgemeinschaften auch in Ungarn in einer rechtlichen Grauzone belassen. Weder die Verfassung (Staatskirchenrecht) noch das Verwaltungs- oder das Zivilrecht trafen Aussagen über die rechtliche Stellung der Religionsgemeinschaften, ihren Rechtsstatus und ihre Rechte und Pflichten. Einzig die individuelle Religionsfreiheit, das Verbot der konfessionellen Diskriminierung und das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche wurden in der Verfassung erwähnt.

Im Systemwechsel 1989 wurde aufgrund der Besonderheiten des am Runden Tisch verhandelten Übergangs zunächst keine neue Verfassung erlassen, sondern das neue System in der bestehenden Verfassung verankert. Insbesondere die beiden zentralen Verfassungsänderungen vom 23.10.1989 und vom 25.6.1990 schrieben die volksrepublikanische Verfassung in ein Grundgesetz für eine Republik mit pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, echten Grundrechten, einer (sozialen) Marktwirtschaft und Raum für die Zivilsphäre um. Diese totalrevidierte Verfassung blieb bis Ende 2011 in Geltung. Sie wird in der Folge als Verf. 1989 bezeichnet.

Am 1.1.2012 trat eine neue Verfassung in Kraft: „Ungarns Grundgesetz (25. April 2011)“. Es dient dazu, die Ideologie der in den Wahlen von 2010 siegreichen Partei Fidesz in Verfassungsform zu gießen. Diese Ideologie schöpft stark aus imaginierten „Goldenen Zeiten“ der jüngeren Vergangenheit (1868-1918 und in geringerem Maße 1920-1947). Zudem soll sie das öffentliche Institutionensystem so verändern, dass andere politische Kräfte möglichst keine Chance mehr haben. Im Staatsorganisationsrecht im engeren Sinne folgt es weitgehend seiner Vorläuferverfassung. Es wird in der Folge als GrundG 2011 bezeichnet.

Phase 1: Rechtliche Gleichheit der Religionsgemeinschaften

Im Zuge des Systemwechsels 1989/90 wurde auch die Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften geregelt. Seit dem 23.10.1989 normierte § 60 Abs. 1-2 Verf. 1989 ausführlich die individuelle und auch die kollektive Religionsfreiheit. In Bezug auf die Kirchen blieb es in § 60 Abs. 3 Verf. 1989 nur bei der Aussage, dass „die Kirche vom Staat getrennt tätig ist“. Dieser Verfassungszustand galt bis zum Außerkrafttreten der Verf. 1989 am 31.12.2011 fort.

Die Anerkennung der kollektiven Religionsfreiheit bildete die Grundlage für die einfach-gesetzliche Ausgestaltung des Staatskirchenrechts. Noch vor der Wahl des ersten freien Parlaments erließ die noch zu sozialistischen Zeiten gewählte Landesversammlung als eines von zahlreichen Reformgesetzen am 12.2.1990 das Gesetz 1990:IV über die Gewissens- und Religionsfreiheit sowie über die Kirchen, das in der Folge als ReligionsG 1990 bezeichnet wird.

Das ReligionsG 1990 ermöglichte es mindestens 100 natürlichen Personen, bei Gericht eine Kirche zur Registrierung anzumelden. Das Verfahren war einer Vereinsgründung angeglichen, sah aber eine reduzierte Anzahl von – im Wesentlichen formellen – Ablehnungsgründen vor. Mit der Eintragung in das Register erlangte die Kirche die zivilrechtliche Rechtspersönlichkeit, die nur durch Löschung der Kirche aus dem Register wieder verlorenging. Die Rechtsform einer so eingetragenen Religionsgemeinschaft war die einer „Kirche“, nicht etwa eines Vereins. Wenn die Satzung der Kirche dies so vorsah, konnten auch ihre Untergliederungen separate juristische Personen sein (kirchliche juristische Person). Die Rechtsaufsicht übte das Registergericht aus, das lediglich die wenigen, vorwiegend formellen Verweigerungs- bzw. Löschungsgründe kontrollierte. Im Übrigen konnten die Kirchen frei und ohne staatliche Einwirkung agieren.

Eine Kirchensteuer wurde nicht eingeführt. Allerdings hat der Einkommenssteuerpflichtige seit 1998 die Möglichkeit, durch Erklärung gegenüber dem Finanzamt 1 Prozent seiner Einkommenssteuer einer Kirche zuzuwenden.

Aus der Trennung von Staat und Kirche folgte nach ungarischer Auffassung kein Kooperationsverbot. Im Gegenteil, der Staat kooperierte mit den Kirchen v.a. auf dem Gebiet der Sozialfürsorge, der Erziehung und des Gesundheitswesens. Ungeachtet der formellen Rechtsgleichheit aller Kirchen machte der Staat in seinen Kooperationen durchaus Unterschiede und stützte sich v.a. auf die traditionellen, über eine relevante Verankerung in der Bevölkerung verfügenden Kirchen (katholische, cal-

vinistische, jüdische und lutherische). Die übrigen Kirchen, insbesondere die Sekten und die neuen Religionen, ignorierte der Staat weit gehend, legte ihnen allerdings auch keine Hindernisse in den Weg.

Eine Differenzierung traf der Staat auch bei der Restitution ehemaligen Kircheneigentums. Während die kommunistischen Enteignungen generell nur entschädigt, aber nicht rückgängig gemacht wurden, wurde ehemals kirchliches Eigentum, das auch nach der Wende noch für kirchliche Zwecke genutzt wurde (im Wesentlichen Kirchen und Friedhöfe), an die früheren Eigentümer rückerstattet. Von dieser Rückerstattung profitierten naturgemäß wiederum v.a. die genannten „großen Vier“ sowie in geringerem Maße die orthodoxe Kirche, während die übrigen Kirchen kaum in den Genuss der Rückerstattung kamen, da sie auch vor den kommunistischen Enteignungen nur in geringem Umfang Eigentum besessen hatten.

Weitere Differenzierungen ergaben sich aus den Vereinbarungen, die der Staat mit den verschiedenen Kirchen schloss, um ihr gegenseitiges Verhältnis und ihre Kooperationen zu regeln. Den Rahmen für das Verhältnis zur katholischen Kirche steckte ein völkerrechtlicher Vertrag mit dem Heiligen Stuhl (26.6.1997) ab, während der Staat mit den übrigen Kirchen Verträge schloss, die ihrer Natur nach staatsrechtlich waren.

Das Staatskirchenrecht zwischen 1989 und 2010 lässt sich also durch die folgenden Kriterien charakterisieren:

- einheitliche Rechtsform: „Kirche“ (egyház)
- niederschwellige Möglichkeit der Gründung ohne inhaltliche Kontrollen
- Erwerb der Rechtsfähigkeit durch gerichtliche Registrierung
- staatliche Differenzierungen in der Praxis:
 - aus der Natur der Sache heraus: Restitutionen (wer vor 1949 kein Eigentum hatte, dem konnte auch nichts rückerstattet werden)
 - je nach Größe bei dem über das rein Religiöse hinausgehenden Engagement: soziale, pädagogische, medizinische etc. Aktivitäten der Kirchen

Dieser Rechtszustand blieb in seinen Grundzügen bis zum Regierungsantritt der Fidesz-Regierung 2010 erhalten. Kritik kam einerseits von der katholischen Kirche, die gerne ihre traditionellen Privilegien und Vorrechte vor den übrigen Religionsgesellschaften im Land zurückbekommen und diese auch im Gesetz wiedergefunden hätte. Andererseits wurde kritisiert, dass die sehr niederschwellige

Möglichkeit der Kirchengründung insbesondere in den ersten Jahren nach Wende zu einer großen Anzahl registrierter Kirchen geführt habe, von denen aber die wenigsten tatsächlich ein religiöses Leben aufwiesen, während die meisten „Karteileichen“ seien.

Phase 2: Neofeudale Hierarchisierung im Staatskirchenrecht

Die seit 2010 amtierende Fidesz-Regierung ist streng genommen eine Koalition aus Fidesz und Christlich-Demokratischer Volkspartei (KDNP). Die KDNP existiert seit dem 19. Jh., war unter der sozialistischen Einparteienherrschaft verboten und wurde 1989 wiedergegründet. Nach einigen Erfolgen in den Nachwendejahren versank sie bald in der Bedeutungslosigkeit. Fidesz nahm sich 2006 dieser Phantompartei an, um mit ihrer Hilfe die – in Ungarn sehr kleine – kirchlich gebundene Wählerschaft an sich zu binden; zu diesem Zweck überließ Fidesz der KDNP einige Parlamentsmandate. Diese „Koalition“ prägt die Fidesz-Regierung seit 2010 bis heute.

Um auch den KDNP-Wählern etwas zu geben, brach die Fidesz-Regierung bereits 2011 mit der Rechtsgleichheit der Kirchen. Zunächst löste das nach längeren Verfahrensproblemen am 31.12.2011 erlassene Gesetz 2011:CCVI über das Recht der Gewissens- und Religionsfreiheit sowie über die Rechtsstellung der Kirchen, Konfessionen und Religionsgemeinschaften (in der Folge: ReligionsG 2011) das ReligionsG 1990 ab und führte eine Legaldefinition der religiösen Tätigkeit ein, die den Staat berechtigt und verpflichtet, bei Kirchengründungen und im Zuge der Rechtsaufsicht den religiösen Gehalt der Kirchen und ihrer Tätigkeit zu prüfen. Außerdem unterschied das ReligionsG 2011 in seiner Ausgangsfassung zwischen von Gesetzes wegen anerkannten Kirchen, die in einer Anlage zum ReligionsG 2011 aufgezählt waren, und anderen Religionsgesellschaften, die ggf. durch eine spätere Anerkennung durch das Parlament diesen Status erlangen konnten. Die Anlage zum ReligionsG 2011 zählte zunächst nur 14 Kirchen (13 traditionelle christliche und den Bund Jüdischer Glaubensgemeinden in Ungarn als Dachverband der jüdischen Religion) auf. Kirchen waren kraft Gesetzes juristische Personen, und das ReligionsG 2011 erwartete von ihnen eine Kooperation mit dem Staat, der seinerseits in seiner Kooperation mit den Kirchen zwischen diesen nach Größe und sozialer Verankerung differenzieren durfte. Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften als Kirche stand im politischen Belieben des Parlaments. Alle übrigen Religionsgemeinschaften wurden auf das Vereinsrecht verwiesen. Innerhalb enger Fristen nach dem Inkrafttreten des ReligionsG 2011 konnten die bestehenden Religionsgemeinschaften beim Registergericht einen Antrag auf Fortbestand stellen, der ihnen zwar nicht den Rechtsstatus als Kirche, aber zumindest als juristische Person (Verein) bewahrte. Davon machten nur sehr wenige Religionsgemeinschaften Gebrauch. Alle übrigen

wurden kraft Gesetzes aus dem Register gelöscht und verloren so auch ihre privatrechtliche Rechtsfähigkeit. Das war vom Gesetzgeber so gewollt, um die inaktiven Kirchen, die „Karteileichen“ oder, wie die ungarische Regierung sich ausdrückte, die „Business-Kirchen“ aus den Registern entfernen zu können..

Das seit dem 1.1.2012 geltende GrundG 2011 ging in Art. VII., der die Religionsfreiheit regelt, zunächst weiterhin von der Gleichheit der Religionsgemeinschaften aus. Aus diesem Grund hob das seinerzeit noch unabhängige Verfassungsgericht die Bestimmungen des ReligionsG 2011 als verfassungswidrig auf, die zwischen den anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften differenzierten.

Um die politisch gewünschte Privilegierung der „systemnahen“ Kirchen zu retten, wurde Art. VII. GrundG 2011 im Laufe des Jahres 2013 zweimal geändert. Neben der verfassungsrechtlichen Verankerung der Hierarchisierung zwischen den Kirchen wurde das Kooperationsgebot zwischen Staat und Kirche – unter Beibehaltung des Trennungsgrundsatzes – ausgebaut und präzisiert. Auch das ReligionsG 2011 wurde mehreren Änderungen unterzogen, zuletzt umfassend 2018. Im Ergebnis trifft das ungarische Staatskirchenrecht die folgende hierarchisierende Differenzierung:

- „rezipierte Kirche“ (bevett egyház);
- „eingetragene Kirche“ (bejegyzett egyház);
- „registrierte Kirche“ (nyilvántartásba vett egyház);
- „religiöser Verein“ (vallási egyesület).

Alle die genannten Rechtsformen sind juristische Personen. Daneben sind kollektive religiöse Aktivitäten auch ohne Zivilrechtspersönlichkeit möglich. Von diesen sog. „religiösen Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit“ nimmt das ReligionsG 2011 aber praktisch keine Notiz.

Auf der untersten Stufe der genannten Hierarchie steht sozusagen als Grundform der „religiöse Verein“. Er ist als solcher im Vereinsregister eingetragen. Seine Gründung unterliegt im Wesentlichen dem Vereinsrecht, seine Rechtspersönlichkeit gründet im Zivilrecht. Seine Rechtsstellung weist nur wenige Besonderheiten gegenüber einem nicht religiösen Verein auf.

Ein religiöser Verein kann sich, wenn er über mindestens 1.000 Mitglieder in Ungarn verfügt und schon länger in Ungarn oder international besteht, als „registrierte Kirche“ in ein gesondertes Register eintragen lassen. Ab dieser Stufe gilt die Religionsgemeinschaft als Kirche, was u.a. die Vorausset-

zung dafür ist, aufgrund der Erklärung des Einkommenssteuerpflichtigen 1 Prozent der Einkommenssteuer entgegennehmen zu dürfen. Alle Kirchen sind kirchliche juristische Personen, d.h. ihre Rechtspersönlichkeit ist vom Zivilrecht gelöst und sui generis staatskirchenrechtlicher Natur. Zuständig für die Eintragung ist der Gerichtshof Budapest, der die Entscheidung als rechtlich gebundene Entscheidung trifft. Wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, hat der religiöse Verein einen Anspruch auf Aufnahme in das Register der registrierten Kirchen.

Die nächste Stufe der „eingetragenen Kirche“ setzt mindestens 10.000 Mitglieder in Ungarn und eine längere Existenz in Ungarn oder international voraus. Auch die eingetragene Kirche erlangt diesen Rechtsstatus durch Eintragung in ein gesondertes Register, wofür ebenfalls der Gerichtshof Budapest zuständig ist. Auch hier besteht ein Anspruch auf die Eintragung, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Ob ein religiöser Verein als registrierte oder eingetragene Kirche zu qualifizieren ist, entscheidet der Gerichtshof Budapest aufgrund der rechtlichen Vorgaben. Eine eingetragene Kirche hat, anders als eine registrierte Kirche, Anspruch auf staatliche Zahlungen, insbesondere Ergänzungszuwendungen zu dem 1 Prozent der Einkommenssteuer.

An der Spitze der Hierarchie steht die „rezipierte Kirche“. Der Begriff der „rezipierten Kirche“ ist, ebenso wie die „eingetragene Kirche“ und in abgewandelter Form die „registrierte Kirche“, dem bis 1947 geltenden feudalen Staatskirchenrecht entnommen. Den Status einer rezipierten Kirche erlangt eine Religionsgemeinschaft durch gesetzliche Anerkennung in Gestalt der Aufnahme in die Anlage zum ReligionsG 2011. 2018 wurden die letzten rechtlichen Garantien des parlamentarischen Anerkennungsverfahrens aus dem ReligionsG 2011 entfernt, sodass die Anerkennung als rezipierte Kirche im freien Belieben des Gesetzgebers und der Regierung steht. Allerdings sind seit einer umfangreichen Erweiterung der Anlage zum ReligionsG 2011 insgesamt 27 Religionsgemeinschaften als rezipierte Kirche anerkannt, darunter auch etliche nicht-christliche Kirchen wie der „Islamrat in Ungarn“ und die „Buddhistischen Religionsgemeinden“, und der Ausdifferenzierung des jüdischen Lebens in Ungarn trägt die Aufnahme der „Einheitlichen Israelitischen Glaubensgemeinschaft in Ungarn (Status quo ante)“ Rechnung. Damit bleiben nur Sekten, Abspaltungen bestehender Kirchen, die neuen Religionen und ähnliche Religionsgemeinschaften außerhalb des Status einer rezipierten Kirche. Eine rezipierte Kirche hat Anspruch auf staatliche Zuwendung in einer Höhe, die das jeweilige Haushaltsgesetz festlegt. Sie sind in den gesellschafts-paritätischen Gremien wie z.B. Rundfunkräten vertreten; letzteres betrifft insbesondere die „großen Vier“, nicht so sehr die übrigen rezipierten Kirchen. Die Einzelheiten regelt ein umfassendes Kooperationsabkommen, das jede rezipierte Kirche mit dem Staat zu schließen hat.

In der Praxis unterstützt der Staat v.a. die katholische und die calvinistische Kirche, weil sich die Wählerschaft der KDNP aus diesen Bekenntnissen – die schon zu sozialistischen Zeiten treue Diener auch der „roten“ Staatsmacht waren – zusammensetzt. Die Kooperationsabkommen mit diesen beiden rezipierten Kirchen sind besonders großzügig. Gerade die katholische Kirche erhält auch solche Immobilien zurückerstattet, zu deren Rückgabe die Restitutionsgesetzgebung den Staat nicht verpflichtet, z.B. Schulen und Krankenhäuser.

Eine Rezeption stellt diese hierarchische Schichtung der Religionsgemeinschaften dar, weil der Gesetzgeber seit 2011 aus der eigenen Rechtsgeschichte schöpft. Die Bezeichnungen (insbesondere „rezipierte Kirche“ und „eingetragene Kirche“, aber auch „registrierte Kirche“), die Regelungsidee einer Hierarchisierung und auch manche Einzelheiten der Privilegien für die einzelne Stufe sind dem bis 1947 geltenden Staatskirchenrecht entnommen. Dies ist auch so gewollt, da Fidesz die Zustände vor 1947 und mehr noch vor 1918, allem voran die als „Goldenes Zeitalter“ verfremdete Zeit zwischen 1867 und 1918, als Legitimationsressource der eigenen Herrschaft verwendet. Damit dient die Privilegierung der katholischen und calvinistischen Kirchen nicht nur der Wählerbindung, sondern auch dem ideologischen Programm der Fidesz, die vergangene, angeblich „Goldene“ Zeit wiedererstehen zu lassen.

Scheitern:

Im Staatskirchenrecht liegt das Scheitern der Rezeption in ihrer bewussten Verfassungs- und Konventionswidrigkeit.

Die ersten gesetzgeberischen Schritte 2011 verstießen gegen die Verfassung, die auch nach 2011 zunächst noch von der Gleichheit der Religionsgemeinschaften ausging. Da das Verfassungsgericht zu jener Zeit noch mit unabhängigen Richterinnen und Richtern besetzt war, erklärte es folgerichtig das ReligionsG 2011 in den hier interessierenden Teilen für verfassungswidrig.

Seitdem die Verfassung angepasst wurde, bleibt der Verstoß gegen die EMRK. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat nicht nur die Konventionswidrigkeit der Ex-lege-Streichung der Rechtspersönlichkeit zahlreicher Religionsgemeinschaften 2011 bemängelt, sondern sieht in mehreren Verfahren gegen Ungarn auch in der Wiedereinführung einer rechtlichen Stufung zwischen Religionsgemeinschaften einen konventionswidrigen Rückschritt gegenüber dem vorherigen Rechtszu-

stand der rechtlichen Gleichheit aller Religionsgemeinschaften. Damit setzt der EGMR eine Rechtsprechungslinie fort, die er insbesondere in Bezug auf das Staatskirchenrecht in Griechenland und die dortige Privilegierung der orthodoxen Kirche begonnen hat. Nicht nur in der Tatsache, dass überhaupt zwischen Religionsgemeinschaften geschichtet wird, auch in dem Verfahren der Einordnung einer konkreten Religionsgemeinschaft in die Schichtung, nämlich dem freien politischen Ermessen des Parlaments ohne rechtliche prozedurale oder materielle Garantien, erkennt der EGMR in ständiger Rechtsprechung eine Konventionswidrigkeit.

Ähnlich lautet die Kritik der Venedig-Kommission, die diese in mehreren Berichten 2011, 2012 und 2013 detailliert äußerte.

Mit seinem neuen Staatskirchenrecht setzt sich Ungarn bewusst und gewollt in Widerspruch zu seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die ihm u.a. aus der Unterzeichnung der EMRK erwachsen.

Analyse:

Die hierarchische Schichtung der Kirchen ist politisch gewollt und erwünscht. Sie soll das Wählerreservoir des kleineren „Koalitions“-Partners stabilisieren und zudem zur vergangenheitsorientierten Legitimierung der Fidesz-Herrschaft beitragen. Insoweit sie das tatsächlich tut – was mangels einschlägiger Feldforschungen unbekannt ist –, erfüllt sie ihren politischen Zweck und ist kein Scheitern.

Das Scheitern liegt vielmehr in der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Als die ersten, rein einfach-gesetzlichen Maßnahmen gegen Verfassungsrecht verstießen, passte Fidesz kurzerhand das GrundG 2011 an, was sie mit ihrer Zweidrittelmehrheit im Parlament mühelos tun konnten.

Nunmehr war das gewünschte Ergebnis zwar verfassungsrechtlich abgesichert, verstieß und verstößt aber nach wie vor gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen Ungarns. Da diese Pflichten nicht der Definitionsmacht der ungarischen Regierung oder generell des ungarischen Staates unterliegen (denn ein Austritt aus der EMRK kommt aus anderen Gründen nicht in Betracht), bleibt der Fidesz-Regierung keine andere Wahl, als den Verstoß in Kauf zu nehmen. Ungarn hat somit einen Rechtszustand aus seiner eigenen Rechtsgeschichte in das heutige Recht transferiert, obwohl es wusste, dass es damit gegen die EMRK verstößt. Das Scheitern liegt mithin nicht in der innerstaatlichen Wirkung des transferierten Rechts, sondern in seiner bewussten Völkerrechtswidrigkeit.