

Felix Bernard

Europäische Union – auch für die Kirchen?

Überlegungen zur Kirchenerklärung

des Amsterdamer Vertrages (1. Teil)

Die rechtliche Stellung der Kirchen in den europäischen Ländern ist sehr unterschiedlich, das Vertragswerk der EU räumt dem grundsätzliche Achtung ein. Die rechtlichen Bestimmungen beeinflussen entscheidend die öffentliche Präsenz der Kirchen. Zur gründlichen Information darüber bringen wir einen längeren Beitrag in zwei Teilen – hier und im nächsten Heft.¹

● Hat der europäische Einigungsprozess auch für die Kirchen Bedeutung? Wie sieht es eigentlich mit dem Verhältnis zwischen Staat und Kirche in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus? Kommen die Kirchen überhaupt in den europäischen Einigungsverträgen vor? Welche Bedeutung können die Kirchen für Europa haben? Diesen Fragen soll hier nachgegangen werden.

Zunächst aber ist festzustellen: Mit der Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes haben sich europäische Staaten zu einem Wirtschaftsraum mit freier Bewegung von Arbeitskräften, Gütern und Produktionsmitteln vereinigt. Sie wurden somit – wirtschaftlich gesehen – zu einem einzigen Gemeinwesen.²

Dieser Übergang ist von einer historisch einmaligen Qualität, weil bisher große Wirt-

schaftsräume fast immer nur durch Krieg und Eroberung zustande kamen. Die europäische Vereinigung fand und findet jedoch durch freie Verträge der Regierungen statt und ist mittlerweile von einem breiten Konsens in den Bevölkerungen der beteiligten Länder getragen.

Die Entwicklung der EU

● Mit dem Inkrafttreten des in Maastricht unterzeichneten Vertrages über die Gründung einer Europäischen Union am 1. 11. 1993 ist die Verwirklichung der Idee von einem politisch vereinten Europa ein erhebliches Stück näher gerückt. War die europäische Integration bis weit in die 80er-Jahre hinein maßgeblich durch die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes und eines einheitlichen Wirtschaftsraumes geprägt, so zielt der Maastricht-Vertrag darauf, auch Kernbereiche der nationalen staatlichen Souveränität zu verschmelzen. Nur noch wenige Bereiche von Politik, Wirtschaft und Recht können sich daher einer »Europäisierung« entziehen. Bereits die Einheitliche Europäische Akte von 1986 hatte für die Verwirklichung des Binnenmarktes eine Welle der Harmonisierung und Rechtsverein-

heitlichung in der Europäischen Gemeinschaft ausgelöst.

Während der Vertrag von Maastricht die Geburtsstunde der Europäischen Union markiert und den Fahrplan für die europäische Einigung bis zum Jahr 2000 aufgestellt hat, unternimmt der Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 wichtige konkrete Schritte, um die Europäische Union bürgernah zu gestalten und ihre politische Identität sowohl nach innen wie nach außen sichtbarer und wirksamer zu machen. Insofern schließt der Amsterdamer Vertrag unmittelbar an die umfassende Fortentwicklung der Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union an, die durch die Einheitliche Europäische Akte von 1986 eingeleitet und 1993 durch den Vertrag von Maastricht fortgesetzt wurde. Deshalb sind diese drei Verträge inhaltlich eng miteinander verbunden und bauen aufeinander auf.³

In Bezug auf diese Verträge kam in Deutschland bei den beiden großen christlichen Kirchen die Sorge auf, dass bei der europäischen Integration der Versuch unternommen werden könnte, auch die jeweiligen Staat-Kirche-Verhältnisse der Mitgliedstaaten im Zuge einer Harmonisierung zu vereinheitlichen oder zumindest die rechtlichen Unterschiede zu verringern.

Die staatskirchenrechtlichen Systeme in der EU

● Alle derzeitigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – es sind 15 – haben ihr je eigenes staatskirchenrechtliches System.⁴ Manche von ihnen kennen gleich mehrere sehr unterschiedliche Ordnungen. Bekannt ist der Unterschied der napoleonischen Verhältnisse in den östlichen Departements Frankreichs zu den laizistischen Grundsätzen, die sonst in Frank-

reich gelten und die eine strikte Trennung von Staat und Kirche fordern. Aber auch in den überseeischen Territorien Frankreichs bestehen manche Eigenheiten. Im Vereinigten Königreich

»Nur noch wenige Bereiche können sich einer »Europäisierung« entziehen.«

ist die Situation ähnlich. Das Verhältnis von Staat und Kirche ist in Schottland anders geprägt als in England. In Wales sieht es wieder anders aus. In Griechenland ist das Verhältnis von Kirche und Staat auch nicht einheitlich. Dort gibt es einen Berg Athos mit ganz eigenen religionsrechtlichen Strukturen. In Deutschland gibt es aufgrund der Kulturhoheit der Bundesländer ebenfalls kein ganz einheitliches Bild des Kirche-Staat-Systems.

Bei der großen Vielfalt der verschiedenen staatskirchenrechtlichen Systeme in Europa lassen sich aber drei Typen unterscheiden.

Staatskirchen

● Als Typus 1 sind die Systeme mit Staatskirchen zu erwähnen, bei denen der Staat einer Kirche besondere rechtliche Privilegien einräumt. Hierzu wären die Verhältnisse in Dänemark, England, Griechenland, Schweden und Finnland zu zählen, immerhin einem Drittel der jetzigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Verfassung von Dänemark sieht ausdrücklich die Lutherische Kirche als die dänische Volkskirche vor. Die Kirche in Dänemark selbst kennt keine eigene organschaftliche Vertretung wie etwa eine Synode. Vielmehr werden alle Kirchenentscheidungen auf dieser Ebene vom staatlichen Parlament getroffen. In Finnland kann man sogar zwei Staatskirchen

feststellen, die Lutherische Kirche und die orthodoxe Kirche. In Finnland wie in Schweden erkennt man heute gewisse Entwicklungen zur Entstaatlichung der Kirchen, die jedoch keineswegs eine vollständige Entflechtung bedeuten. In Griechenland kommt die Verbindung von Staat und Kirche insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass das orthodoxe Bekenntnis nach der Verfassung die vorherrschende Religion ist. Daraus wird gefolgert, dass das orthodoxe Dogma die offizielle Religion im griechischen Staat sei. In England ist die anglikanische Kirche eng mit dem Staat verbunden. Der Monarch, d. h. gegenwärtig die Königin, ist Beschützer des Glaubens. Kirchengesetze der Generalsynode bedürfen der Bestätigung durch das Parlament, wie umgekehrt die Generalsynode Recht mit Wirkung für jedermann setzen kann. Anglikanische Bischöfe haben Sitz und Stimme im Oberhaus, sie werden von der Königin ernannt, wobei sie auf den Rat des Premierministers hin handelt.

Trennung Kirche – Staat

- Als zweiter Typus stehen dagegen die Trennungssysteme, besonders das in seiner Verfassung als laizistisch definierte Frankreich. Auch in den Niederlanden findet man dieses Trennungssystem. Die Kirche als Organisation ist in der niederländischen Verfassung nicht mehr erwähnt. Kirchen sind hier juristische Personen des Zivilrechts. Die niederländische Verfassung belässt es bei der reinen Anerkennung der Religionsfreiheit, indem sie jeder Bürgerin und jedem Bürger einräumt, ihre bzw. seine »Religion oder Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei zu bekennen« (Art. 6 Abs. 1). Selbst Irland wird man zu dieser Kategorie zählen müssen. Zwar beginnt die Präambel der Verfassung mit einer klassischen

Invocatio Dei: »Im Namen der Allerheiligsten Dreifaltigkeit, von der jede Obrigkeit kommt und auf die als letztes Ziel alle Handlungen der Menschen wie der Staaten hingeeordnet sein müssen, anerkennen Wir, das Volk von Éire, in

»Die Kirche als Organisation ist in der niederländischen Verfassung nicht mehr erwähnt.«

Demut alle unsere Verpflichtungen gegenüber unserem göttlichen Herrn, Jesus Christus, der unseren Vätern durch Jahrhunderte der Heimsuchung hindurch beigestanden hat...«⁵ Der irische Staat anerkennt aber nicht mehr »die besondere Stellung der Heiligen Katholischen Apostolischen und Römischen Kirche als Hüterin des von der großen Mehrheit der Bürger bekannten Glaubens.«⁶ Es findet – bis auf die Randerscheinung der Subvention kirchlicher Grundschulen – auch keinerlei finanzielle Unterstützung der Kirche durch den irischen Staat statt. Es gibt keine staatliche Mitwirkung bei der Besetzung höherer Kirchenämter. Das Selbstverständnis dieses Systems ist das der Trennung von Kirche und Staat.

Kooperation

- Zum dritten Typus gehören die Systeme mit rechtlich ausgebildeter Kooperation zwischen Staat und Kirche. Neben dem deutschen sind dies die Systeme in Spanien, Italien, Belgien, Luxemburg, Österreich und Portugal. In diesen Staaten gibt es keine Staatskirche, aber vielfältige und unterschiedliche Verbindungen beider Institutionen. In Belgien wie in Österreich gibt es das Institut anerkannter Religionsgemeinschaften. Die italienische und die spanische Verfassung heben die katholische Kirche besonders

hervor. In Belgien, Luxemburg und den drei östlichen Departements Frankreichs erhalten die Geistlichen bestimmter Religionsgemeinschaften vom Staat ein kleines Gehalt. Spanien und Italien kennen eine Kultursteuer, die wesentlich den Kirchen zugute kommt.

In der Bundesrepublik Deutschland haben die Kirchen und übrigen Religionsgemeinschaften eine rechtlich stark gesicherte Stellung. Obwohl die Beziehungen zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland überwiegend zur Kompetenz der Länder gehören, sind die Grundlagen des Religions- und Staatskirchenrechts durch das Grundgesetz geregelt. Die einander ergänzenden Fundamentalnormen des Grundgesetzes sind enthalten in dem Grund- und Menschenrecht des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, der die Religionsfreiheit gewährleistet, und in Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV, der das Selbstbestimmungs- und Selbstorganisationsrecht der Kirchen und Religionsgemein-

»Staat und Kirche stehen in der Bundesrepublik Deutschland in einem freien und unabhängigen Verhältnis.«

schaften in ihren eigenen Angelegenheiten garantiert. Indem der Staat den Kirchen ein Selbstbestimmungsrecht einräumt, anerkennt er die Kirchen als Institutionen, die ihrem Wesen nach vom Staat unabhängig sind und ihre Gewalt nicht von ihm herleiten. Staat und Kirche stehen in der Bundesrepublik Deutschland in einem freien und unabhängigen Verhältnis, das aber nicht auf völlige Trennung hin angelegt ist. Das Grundgesetz enthält im Gegenteil eine Reihe von Bestimmungen, insbesondere über den Religionsunterricht in der Schule, die Seelsorge bei der Bundeswehr sowie in Krankenhäusern und

Anstalten und über die Verleihung des Besteuerungsrechts an die Kirchen, die eindeutig ergeben, dass Staat und Kirche – bei Wahrung gegenseitiger Freiheit und Unabhängigkeit – auf Kooperation angelegt sind.⁷

Einfügung eines Kirchenartikels in das Vertragswerk

● Die guten Erfahrungen mit dem deutschen Staat-Kirche-System haben den Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) dazu bewogen, sich in Anbetracht der Europäischen Union für die bestehende staatskirchenrechtliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland zu engagieren. Zunächst einmal setzten sie eine juristische Arbeitsgruppe ein, um eine umfassende Argumentation zum Staat-Kirche-Verhältnis in deutscher und europäischer Perspektive erstellen zu lassen. Das auf Kooperation angelegte Verhältnis zwischen Staat und Kirche sollte nach Ansicht der Kirchen auch in einem Deutschland, das in Europa integriert ist, erhalten bleiben.

In einer gemeinsamen Stellungnahme zu Fragen des europäischen Einigungsprozesses haben die evangelische und katholische Kirche im Januar 1995 ihre Position veröffentlicht und dafür plädiert, »dass es zu einer Verankerung von Rechtspositionen der Kirchen auch im Verfassungsgefüge der Europäischen Union« kommen möge.⁸ Die Kirchen mussten bisher zur Kenntnis nehmen, dass sie im europäischen Vertragswerk nicht ausdrücklich genannt wurden, obwohl seit langem nichtstaatliche Institutionen, wie z. B. die europäischen politischen Parteien, die Sozialpartner sowie die Verbände der Wohlfahrtspflege und Stiftungen als Träger sozialer Einrichtungen und Dienste

als relevante gesellschaftliche Kräfte anerkannt wurden.

Auch in den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zeigte sich, dass das Recht der Europäischen Union den Bedürfnissen und Strukturen religiöser Existenz nicht immer adäquat entsprechen konnte. Auch wenn die Ent-

**»Die Kirchen wurden bisher
im europäischen Vertragswerk nicht
ausdrücklich genannt.«**

scheidungen im Einzelfall Zustimmung verdienen oder doch jedenfalls nachvollziehbar sind, bleiben Defizite im Grundsätzlichen. Die europäische Gemeinschaftsrechtsordnung ist – historisch verständlich – funktional auf Markt und Marktteilnahme hin strukturiert, sie kennt Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Handel und Dienstleistung. Kirche wird von dieser Rechtsordnung also als Marktteilnehmer bzw. als Arbeitgeber betrachtet. Eine Ordensschwester z. B. erscheint so als Arbeitnehmerin ihres Ordens. Ein Franziskanerpater und Missionar, der von seiner Gemeinde unterhalten wird, findet dagegen seine europarechtliche Einordnung als selbständiger Unternehmer. Die Kategorie der Dienstgemeinschaft im gemeinsamen Bekenntnis mit ihren wichtigen arbeitsrechtlichen Folgen hat hier noch keinen Platz. Wo man die Gewährleistung von Religionsfreiheit erwarten dürfte, ist lediglich von religiösen Interessen die Rede. Diese Wahrnehmungsdefizite im Recht der Europäischen Union bezüglich kirchlicher und religiöser Realitäten mussten behoben werden.

Der Vorsitzende des Rates der EKD, Landesbischof Dr. Klaus Engelhardt und der Vorsitzende der DBK, Bischof Dr. Karl Lehmann, nahmen dann im Sommer 1995 die Vorbereitungsarbeiten für die im Jahr 1996 in Ams-

terdam stattfindende Regierungskonferenz zur Überprüfung und Weiterentwicklung des Vertrages von Maastricht zum Anlass, sich an Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl zu wenden. Sie baten den Bundeskanzler, in das Verhandlungskonzept der Bundesregierung den Vorschlag aufzunehmen, in das europäische Vertragswerk einen Kirchenartikel einzufügen. Ziel eines solchen Kirchenartikels sollte es sein, die Rechtsposition der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Vertragswerk der Europäischen Union zu verankern und gegen Veränderungen durch das europäische Gemeinschaftsrecht zu schützen.

Für diesen Kirchenartikel wurde folgender Wortlaut vorgeschlagen:

»Die Europäische Union achtet die verfassungsrechtliche Stellung der Religionsgemeinschaften in den Mitgliedstaaten als Ausdruck der Identität der Mitgliedstaaten und ihrer Kulturen sowie als Teil des gemeinsamen kulturellen Erbes.«

In gleicher Weise wandten sich die beiden Kirchen an die Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer und baten auch diese um Unterstützung für das kirchliche Anliegen. Am 15. Dezember 1995 nahm der Bundesrat in seiner Entschließung »Forderungen der Länder zur Regierungskonferenz 1996« den Textvorschlag für eine Kirchenklausel auf, und zwar mit folgendem Kommentar: »Die Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften ist im Vertragswerk über die Europäische Union zu verankern. Auf diese Weise wird nicht nur gewährleistet, dass Religionsgemeinschaften gegen Rechtsakte der Gemeinschaft geschützt werden. Zugleich dient die vorgeschlagene Neuregelung auch den Interessen der Mitgliedstaaten und Regionen, deren staatskirchenrechtliche Kompetenzen dadurch auch europarechtlich festgeschrieben werden.«⁹

Den deutschen Kirchen war es wichtig, sich von der Europäischen Union ihren verfassungsrechtlichen Status garantieren zu lassen, weil dieser Ausnahmeregelungen in der europäischen Gesetzgebung erfordert. Der in Deutschland garantierte staatliche Einzug der Kirchensteuer wäre beinahe gefährdet gewesen,

»Den deutschen Kirchen war es wichtig, sich von der Europäischen Union ihren verfassungsrechtlichen Status garantieren zu lassen.«

weil eine geplante europäische Richtlinie zum Datenschutz nicht mehr die Möglichkeit geboten hätte, die Konfessionszugehörigkeit als eigenes personenbezogenes Merkmal zu erheben. Andere sensible Bereiche sind etwa der konfessionelle Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, der ungehinderte Zugang von Geistlichen zu staatlichen Einrichtungen, wie z. B. Justizvollzugsanstalten und Krankenhäusern in öffentlicher Trägerschaft, sowie die Vergabe öffentlicher Gelder an die Kirchen und kirchlichen Verbände.

Die Kommission der Europäischen Bischofskonferenzen sowie andere protestantische Kirchen in Europa unterstützen das deutsche Anliegen. Zwar wollen sie meist keinen den deutschen Kirchen ähnlichen Rechtsstatus, sondern schätzen – wie etwa die Reformierte Kirche Frankreichs – die in Frankreich bestehende klare Trennung von Staat und Kirche. Aber auch sie profitieren von den Privilegien der deutschen Kirchen. So geben beispielsweise die deutschen Protestanten ihren kleineren Schwesterkirchen in Europa finanzielle Hilfen.

Die Kirchenerklärung des Amsterdamer Vertrages

● Bei der Regierungskonferenz der Europäischen Union am 17. Juni 1997 in Amsterdam ließ sich der angestrebte Kirchenartikel nicht durchsetzen. Vor allem die französische Regierung, aber auch die Regierungen von Luxemburg, Belgien, Irland und Großbritannien äußerten Bedenken. Österreich, Italien, Portugal und Spanien hingegen unterstützten die deutsche Initiative.¹⁰ Nach kontroversen und schwierigen Verhandlungen konnte sich die Regierungskonferenz auf eine Kirchenformel in Form einer »Erklärung zur Schlussakte« einigen. In der deutschen Fassung hat dieser als Erklärung Nr. 11 der Regierungskonferenz gekennzeichnete Text folgenden Wortlaut:

»Die Europäische Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und beeinträchtigt ihn nicht. Die Europäische Union achtet den Status von weltanschaulichen Gemeinschaften in gleicher Weise.«

Gegenstand der Erklärung ist nunmehr der Rechtsstatus von Kirche und Religionsgemeinschaften in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, unabhängig davon, ob er verfassungsrechtlich verbürgt oder einfach gesetzlich oder vertraglich geregelt ist. Gegen den verfas-

»Eine Verbindung von Kirche und Religion zu den europäischen Kulturen zu formulieren, stieß auf Widerstände.«

sungsrechtlichen Bezug im deutschen Vorschlag meldeten mehrere Regierungen ihre Vorbehalte an, da zwar in allen Verfassungen europäischer

Staaten die individuelle Religionsfreiheit verankert ist, nicht aber ein besonderer Rechtsstatus von Kirchen und Religionsgemeinschaften.

Zahlreiche Kirchen hatten besonders die im ursprünglichen Vorschlag formulierte Verbindung von Kirche und Religion zu den europäischen Kulturen sowie zum kulturellen Erbe begrüßt. Dies stieß jedoch bei Staaten mit laizistischer Verfassung auf Widerstände und war nicht durchzusetzen.¹¹

Der zweite Satz der Erklärung, der weltanschaulichen Gemeinschaften (im englischen Text ist die Rede von »philosophical and non confessional organizations«) den gleichen Schutz ihres Status wie den Kirchen zusichert, ist auf nachdrücklichen Wunsch der belgischen Regierung so formuliert worden. Die belgische Verfassung vom 17. Februar 1994 enthält nämlich hinsichtlich der Zahlung der Gehälter und Pensionen von Geistlichen eine Gleichstellung mit Personen, die gemäß einer philosophisch

nichtkonfessionellen Anschauung eine moralische Unterweisung, etwa im Ethikunterricht an öffentlichen Schulen, erteilen. Dieser Regelung entspricht die verfassungsrechtlich garantierte Achtung vor den philosophischen, ideologischen oder religiösen Forderungen der Eltern an den Unterricht ihrer Kinder.¹²

Die rechtliche Gleichstellung der Weltanschauungsgemeinschaften mit den Religionsgemeinschaften entspricht auch dem deutschen Verfassungsrecht. Nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 7 WRV werden die Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen, den Religionsgemeinschaften, also auch den Kirchen, gleichgestellt.

¹ Der Beitrag gibt die Antrittsvorlesung zur Honorarprofessur für Kirchenrecht am 29. 1. 1999 an der Universität Osnabrück wieder. Der zweite Teil mit Überlegungen zum Amsterdamer Vertrag, anderen die Kirche betreffenden Regelungen sowie zur Rolle der Kirchen im europäischen Einigungsprozess insgesamt erscheint in *DIAKONIA* Heft 5/1999.

² Zu den Zielen und Aufgaben der Europäischen Union vgl. A. Bleckmann, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften*, Köln u. a. 1997⁶, 14–33.

³ Die Vertragstexte sind abgedruckt in: *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleit-*

gesetzen, hg. v. Th. Läufer, Bonn 1999².

⁴ Vgl. hierzu vor allem G. Robbers (Hg.), *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1995; ders., *Das Verhältnis von Staat und Kirche in Europa*, in: *ZevKR* 42 (1997) 122–129.

⁵ Zitiert nach J. Casey, *Staat und Kirche in Irland*, in: G. Robbers (Hg.), *Staat und Kirche*, 161.

⁶ Ebd. 161f.

⁷ Vgl. J. Listl, *Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *HdbKathKR*, 1050–1071.

⁸ *Zum Verhältnis von Staat und Kirche im Blick auf die Europäische Union. Gemeinsame Stellungnahme zu Fragen des europäischen Einigungsprozesses*. Hg. v. Kirchenamt der EKD u. v.

Sekretariat der DBK, Hannover-Bonn 1995, 6. Vgl. zum Verhältnis der Kirchen zur Europäischen Union auch L. Turowski, *Staatskirchenrecht der Europäischen Union?*, in: *KuR* (1995) 1–26; H. Ehnes, *Zum Verhältnis der Kirchen zur Europäischen Union*, in: *KuR* (1997) 47–53.

⁹ *Entschließung des Bundesrates »Forderungen der Länder zur Regierungskonferenz 1996«*, in: *Bundesratsdrucksache* 667/95 vom 15.12.1995.

¹⁰ Vgl. G. Besier, *Deutsche Kirchen konnten sich nicht durchsetzen*, in: *Die Welt* 23.6.1997.

¹¹ Vgl. H. Tempel, *Als Akteure anerkannt. Die Europäische Union achtet den Status der Kirchen*, in: *EK* 8, 1997, 29.

¹² Vgl. ebd.