

Februar 2020

Länderbericht

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa (Bukarest)



Debatte um das Religionsgesetz in Montenegro

Hartmut Rank, Norbert Beckmann-Dierkes, Yannik Kellmann

Anfang Januar dieses Jahres trat in Montenegro das kontrovers diskutierte „Gesetz über die Religions- und Glaubensfreiheit sowie die rechtliche Stellung religiöser Gemeinschaften“ (Gesetz über die Religionsfreiheit) begleitet von tumultartigen Szenen im montenegrinischen Parlament – am Ende befanden sich 18 Abgeordnete in Haft – und Protesten Zehntausender auf den Straßen in Kraft. Kritiker unterstellen, dass das Gesetz einzig die Schwächung der in Montenegro dominierenden serbisch-orthodoxen Kirche und somit auch den Einfluss Serbiens zum Ziel hat, um die Stärkung der eigenen montenegrinisch-orthodoxen Kirche als Teil der nationalen Identität voranzutreiben. Der Konflikt beschränkt sich damit nicht nur auf religiöse Zugehörigkeiten, sondern auch unmittelbar auf die stetig aktuelle Frage, wie eng die Beziehungen Montenegros zu Serbien nach der Unabhängigkeit vom Nachbarland in 2006 sein sollen. Die Bevölkerung ist diesbezüglich unverändert gespalten, was die Ausmaße der Debatte um das Gesetz über die Religionsfreiheit erklärt. Im Kern sieht das neue Gesetz dabei eine Beweiserbringungspflicht zur Klärung der Eigentumsverhältnisse von Kirchen, Klöstern und anderen Immobilien vor, die vor 1918 in das Eigentum der in Montenegro tätigen Kirchen und Religionsgemeinschaften gelangt sind. Sollte die Eigentümerstellung nicht belegt werden können, soll das Eigentum an den Staat fallen.

Reaktionen auf das Gesetz

Die Reaktionen im In- wie im Ausland sind teilweise drastisch. Das Oberhaupt der serbisch-orthodoxen Kirche in Montenegro, Metropolit Amfilohije, sprach von der Möglichkeit eines Bürgerkrieges¹, während Oppositionspolitiker Mandić, der während des Versuchs die Abstimmung im Parlament gewaltsam zu unterbinden festgenommen wurde, sagte, er und die Gegner des Gesetzes seien bereit, für die Kirche zu sterben². In Belgrad versuchten serbische Nationalisten während einer Demonstration in die montenegrinische Botschaft vorzudringen, die Flagge Montenegros wurde angezündet, von offizieller montenegrinischer Seite wurde der Vorfall als Angriff auf die Unabhängigkeit des Landes gewertet³. Bereits im November 2019 hatte Montenegros Präsident Đukanović verlautbart, dass die serbisch-orthodoxe Kirche beharrlich an der Unterminierung der montenegrinischen Unabhängigkeit arbeite, weshalb er den Wunsch der Bevölkerung zur Wiederherstellung der montenegrinisch-orthodoxen Kirche als primäres

Interesse zur Stärkung der nationalen Identität verstehe⁴.

In der aktuellen Berichterstattung wird dabei aber vielfach übersehen, dass Pläne für eine entsprechende gesetzliche Regelung bereits seit etwa vier Jahren diskutiert werden und alle Betroffenen, auch die serbisch-orthodoxe Kirche, informiert waren.

Historischer Kontext

Ein kurzer Blick in die Geschichte Montenegros soll der weiteren Einordnung des Konflikts vorausgehen. Bis 1918 war das Land ein unabhängiges Königreich mit einer eigenen autokephalen, von der orthodoxen Weltkirche anerkannten, montenegrinisch-orthodoxen Kirche. Nach Ende des ersten Weltkrieges wurde Montenegro in das damals gerade erst gebildete Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen (das spätere Jugoslawien) aufgenommen und verlor damit seine Unabhängigkeit. Auch die montenegrinische Kirche wurde von den Vereinigungsbemühungen des serbischen Königs bedacht und nur wenig später (1920) in die

serbisch-orthodoxe Kirche als Metropole von Montenegro und dem Küstenland eingegliedert.

Als sich der politische Zerfall Jugoslawiens Anfang der 1990er Jahre immer deutlicher abzeichnete, wurde in der Teilrepublik Montenegro 1993 (kurz nach der Gründung der Bundesrepublik Jugoslawiens mit Serbien) zur weiteren Stärkung von Souveränitätsbestrebungen die montenegrinisch-orthodoxe Kirche (wieder)gegründet. Bis heute wird sie von anderen orthodoxen Kirche kanonisch nicht anerkannt, beansprucht für sich jedoch legitimer Rechtsnachfolger der historischen montenegrinischen Kirche zu sein. Verlässliche Daten zu ihrer Anhängerschaft lassen sich nicht finden, jedoch schwanken die Zahlen von wenigen tausend Anhängern bis zu knapp 100.000. Im Vergleich dazu bekennen sich knapp 70% der Bevölkerung (ca. 450.000) der serbisch-orthodoxen Kirche zugehörig⁵.

Die Legitimität der serbisch-orthodoxen Kirche und damit auch ihr Rechtsanspruch auf die für das kulturelle Erbe Montenegros wichtigen Sakralbauten wird im Hinblick auf die erzwungene Auflösung der montenegrinischen Kirche 1920 und die der serbischen Mehrheitskirche dadurch fehlende Rechtskontinuität bestritten. Das Gesetz über die Religionsfreiheit wird daher von vielen Beobachtern vor diesem Hintergrund als weitere Kampfansage in Richtung Belgrad gesehen.

Inhalt des Gesetzes

Zunächst muss festgehalten werden, dass die vorherige rechtliche Regelung, die aus dem Jahr 1977 stammte, in vielen Hinsichten überholt war und daher ein Handlungsbedarf für den montenegrinischen Gesetzgeber bestand. Betont werden muss außerdem, dass das Gesetz größtenteils als Schritt in die richtige Richtung, insbesondere im Hinblick auf die Ambitionen Montenegros der EU beizutreten, gewertet wird. Empfehlungen der Venedig-Kommission wurden weitgehend umgesetzt. Die Analyse des Gesetzestextes zeigt: das Gesetz zeigt sich liberal gegenüber allen Arten von Glaubensgemeinschaften (bspw. bezüglich ihrer Anerkennung) und schützt auch atheistische Ansichten. In vielerlei Hinsicht genügt es modernen menschenrechtlichen Anforderungen, wie sie u.a. von der Venedig-Kommission des Europarates geäußert wurden⁶. Diese hatte den Gesetzgebungsprozess seit 2015 kritisch

begleitet, im letzten Jahr zur Verwunderung von Beobachtern jedoch festgestellt, dass das im Gesetz geregelte Verfahren keinen grundlegenden Zweifeln begegnet⁷.

Dass das nun verabschiedete Gesetz unter einigen Gesichtspunkten dennoch Grund für Kritik bieten könnte, zeigt sich bei einem Blick in die Details – in diesem Falle in die Übergangs- und Schlussvorschriften des Gesetzes. Artikel 62 des Gesetzes über die Religionsfreiheit unterscheidet zwei Fälle von religiösen Immobilien. Erstens solche, die bis 1918 entweder mit staatlichen Mitteln erbaut oder erworben wurden - oder gar ganz im Eigentum des Staates standen. Und zweitens solche, die bis 1918 unter Beteiligung des Volkes (*based on joint investment of the citizens*) erbaut wurden. Für beide Arten von Immobilien ordnet das Gesetz an, dass die Glaubensgemeinschaften, die sie heute nutzen, Eigentumsnachweise erbringen müssen. Sollte ihnen dies nicht gelingen, geht das Eigentum als kulturelles Erbe Montenegros an den Staat über, so der Gesetzestext weiter.

Artikel 63 ordnet eine einjährige Frist ab Inkrafttreten des Gesetzes für die Registrierung der betroffenen Immobilien zur Übertragung in Staatseigentum an – also bis zum 08.01.2021. Nach der Registrierung wird vor den zuständigen Behörden ein Verwaltungsverfahren eröffnet, in das die betroffenen Kirchen miteinbezogen werden sollen, bis die Eigentümerstellung in einer abschließenden Entscheidung der Behörde festgestellt wird. Der Rechtsweg steht den Kirchen offen. Artikel 64 behält den betroffenen Glaubensgemeinschaften ein Nutzungsrecht der verstaatlichten Immobilien vor, welches jedoch nach Ermessen des Staates eingeschränkt und schließlich auch aufgehoben werden kann. Gerade Letzteres wird als Argument von Kritikern genommen, um zu belegen, dass es der Regierung letzten Endes darum ginge, die montenegrinisch-orthodoxe Kirche zur Mehrheitskirche des Landes zu machen, wobei auch die Venedig-Kommission vergeblich eine gesetzlich-verankerte Garantie zur weiteren Nutzung enteigneter Immobilien durch die Kirchen verlangt hat.

Der temporäre Anwendungsbereich des Gesetzes (Immobilien, die vor 1918 in das Eigentum der Kirchen gelangt sein sollen) lässt deutlich einen einzigen Adressaten erkennen: die heutige serbisch-orthodoxe Kirche Montenegros. Sie ist es, die faktisch alleinig betroffen ist, denn

schließlich befinden sich fast sämtliche Immobilien der historischen montenegrinischen Kirche auch heute noch in ihrer Hand. Darüber hinaus hat das politische Gemengelage mit Serbien als mal mehr und mal weniger im Vordergrund der religiösen Debatten stehenden Akteur dazu geführt, dass die serbisch-orthodoxe Kirche die einzige große Glaubensgemeinschaft in Montenegro ist, die ihre Beziehungen zum Staat (und den Status ihrer Besitztümer) nicht in einem Staatsvertrag hat festschreiben lassen. Wichtige andere Religionsgemeinschaften, u.a. Katholiken, Protestanten und Muslime, haben bereits eine vertragliche Einigung mit dem montenegrinischen Staat getroffen.

Einige Kritiker argumentieren nun, dass sämtliche Bemühungen der Regierung, die Maßnahmen rational zu begründen, nur Scheinargumente seien und das Gesetz einzig und allein der Schwächung des Einflusses der serbisch-orthodoxen Kirche und somit auch der serbischen Eliten diene. Dennoch wird neben dem politischen Kampf auch ein juristischer ausgetragen, denn die Rechtmäßigkeit des Gesetzes scheint zweifelhaft. Vor dem montenegrinischen Verfassungsgericht wurde bereits Klage eingereicht⁸, auch wird erwartet, dass die serbisch-orthodoxe Kirche diesen Weg in Kürze beschreiten wird.

Verstöße gegen das Rechtsstaatsprinzip?

So ergeben sich im Hinblick auf die in Artikel 1 der montenegrinischen Verfassung von 2007 verankerte Rechtsstaatlichkeit gleich mehrere Fragen bzgl. des Gesetzes über die Religionsfreiheit. In Bezug auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Gebot der Bestimmtheit stellt sich unmittelbar die Frage, inwiefern sich religiöse Immobilien den im Gesetz enthaltenen zwei Kategorien (Art. 62 Abs. 1 und 2) zuordnen lassen und sich dadurch überhaupt erst feststellen lässt, für welche Immobilien der Eigentumsnachweis erbracht werden muss. Einige vertreten die Auffassung, dass es erst einmal am Staate wäre, zu belegen, dass bestimmte Immobilien entweder aus Staatsmitteln erbaut, gekauft oder gar ganz bis 1918 im Staatseigentum gestanden haben - oder aber unter Beteiligung des montenegrinischen Volkes erbaut wurden. Zwar geht diese Beweislast nicht unmittelbar aus dem Gesetzestext hervor, Montenegro hat sich jedoch

gegenüber der Venedig-Kommission dementsprechend eingelassen.

Die damit verbundenen Auslegungsfragen hängen stark von der jeweiligen Lesart der Geschichte Montenegros ab, oft stehen sich dabei der Staat und die serbisch-orthodoxe Kirche diametral gegenüber. Nach Ansicht der Regierung standen nämlich bis zur Auflösung des unabhängigen Montenegros sämtliche Besitztümer der montenegrinisch-orthodoxen Kirche im Staatseigentum. Daraus würde eine Eigentumsbeweispflicht zu Lasten der Kirche für ausnahmslos alle aus der damaligen Zeit stammenden Immobilien folgen. Die serbisch-orthodoxe Kirche widerspricht dieser Ansicht.

Doch auch bei neutraler Betrachtung des Gesetzes stellen sich weitere Fragen. So mag die eine oder die andere Seite tatsächlich beweisen können, dass bestimmte Immobilien im Eigentum des einen oder des anderen standen – oder eben auch nicht. Dieser Beweis mag vielleicht noch für Bauten oder Käufe um 1900 gelingen, doch viele der Kirchen und Klöster Montenegros sind weitaus älter. Die jetzige Fassung des Gesetzes ist somit jedenfalls offen für willkürliche Interpretationen seitens des Staates und der ausführenden Behörden, von Rechtssicherheit kann keine Rede sein.

Ein Umstand, den der Staat gerade zu seinen Gunsten zu nutzen versucht, da angekündigt wurde, wieder offen für den Abschluss eines Staatsvertrages mit der serbisch-orthodoxen Kirche zu sein. Somit wird der Kirche die Wahl zwischen der relativen Unsicherheit unter dem Regime des Gesetzes und der Sicherheit eines Vertrages gegeben.

Verstöße gegen das Recht auf Eigentum?

Im Zeitalter der Marktwirtschaft genießt das Eigentum umfassenden Schutz durch die Rechtsordnung. So garantiert zum einen Art. 58 der montenegrinischen Verfassung das Recht auf Eigentum, Eingriffe können nur im öffentlichen Interesse und unter angemessener Entschädigung erfolgen. Parallelen Schutz erfährt das Eigentum an prominentester Stelle durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), speziell deren Art. 1 Zusatzprotokoll EMRK. Gemäß Art. 9 der Verfassung genießt die EMRK hierarchisch Vorrang vor einfachen Gesetzen,

wodurch gegen die Konvention verstoßendes einfaches Recht rechtswidrig wird.

Durch die Struktur des Gesetzes könnte die Regierung den Kirchen den Schutz durch diese Normen jedoch bereits a priori streitig machen, was sie in Bezug auf die Rechtsnachfolge der montenegrinisch-orthodoxen Kirche von vor 1920 ja ohnehin tut. Denn das Gesetz sieht eine Enteignung nur für die Fälle vor, in denen das Eigentum an den Immobilien eben nicht urkundlich belegt werden kann. In Zusammenschau mit dem temporären Anwendungsbereich wird die serbisch-orthodoxe Kirche somit überhaupt nur Eigentum an einem Bruchteil der Immobilien nachweisen können und dementsprechend – nach Lesart der Regierung – für den Großteil keinen Schutz aus dem Recht auf Eigentum beanspruchen dürfen. Allerdings hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), die höchste Instanz für Streitfragen auf dem Gebiet der EMRK, bereits in einem ganz ähnlichen Fall äußern müssen.⁹

Griechenland hatte in den 1980er Jahren ebenfalls ein Gesetz erlassen, welches eine Enteignung von Kircheneigentum für den Fall vorsah, dass die griechisch-orthodoxe Kirche ihre Eigentümerstellung nicht urkundlich nachweisen konnte. Der EGMR erkannte zurecht, dass im Laufe der Jahrhunderte, dem Wechsel von Herrschern, Gebietszugehörigkeiten und geltendem Recht wohl kaum verlangt werden könne, die Eigentümerstellung bis in die 1980er Jahre (und wohl erst recht bis ins 21. Jahrhundert hinein) durch Eigentumsurkunden oder andere Schriftstücke nachweisen zu können. Er führte weiterhin aus, dass für Immobilien, die von der Kirche über einen derartig langen Zeitraum genutzt wurden, unabhängig davon, ob sie jemals rechtlich Eigentum an ihnen erlangt hatten, jedenfalls der notwendige Zeitraum zur Ersitzung (Eigentumserwerb durch Zeitablauf) vergangen sei und sie dadurch in den Anwendungsbereich des Eigentumsschutzes gelangt seien.

Übertragen auf die serbisch-orthodoxe Kirche Montenegros lässt sich somit festhalten, dass auch sie sich bezüglich ihrer Immobilien, unabhängig von der Möglichkeit einen Eigentumsnachweis zu erbringen, auf das Recht auf Eigentum berufen könnte. Denn auch das montenegrinische Recht kennt die Figur des Eigentumserwerbs durch Zeitablauf, wie gegenüber der Venedig-Kommission ausgeführt wurde. Allerdings wurde von der

montenegrinischen Seite in diesem Zusammenhang angemerkt, dass staatliches Eigentum nicht durch Ersitzung erworben werden kann. Die rechtliche Bewertung der Frage hängt also auch in diesem Fall wieder von der Interpretation historischer Fakten ab.

Sollte sich die serbisch-orthodoxe Kirche jedoch auf das Recht auf Eigentum berufen dürfen – eine Frage, die letztlich von den Gerichten zu entscheiden ist – so stellt die im Gesetz über die Religionsfreiheit vorgesehene Enteignung zugunsten des Staates einen Eingriff in dieses Recht dar. Sowohl die Verfassung Montenegros als auch die EMRK erfordern für die Rechtmäßigkeit eines derartigen Eingriffes die Rechtfertigung durch öffentliches Interesse. Sollte, wie von Kritikern angenommen, letztendlich eine Umverteilung der Immobilien an die montenegrinisch-orthodoxe Kirche erfolgen, so wäre dies wohl kaum rechtsstaatlich zu rechtfertigen. Es ist schwer vorstellbar, dass die montenegrinische Regierung ein öffentliches Interesse vorbringen kann, welches die Enteignung der Mehrheitskirche ihrer Bevölkerung ausreichend begründen könnte. Da der Regierung diesbezüglich jedoch ein hoher Einschätzungsspielraum zukommt, sollen auch einige Anmerkungen zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffes folgen.

Allgemein muss die Schwere des Eingriffes in die geschützte Rechtsposition in einem ausgewogenen Verhältnis zum öffentlichen Interesse am Eingriff stehen. Da Letzteres nur Spekulation ist, beschränken sich die Anmerkungen auf einige wenige Gesichtspunkte. Sowohl die Verfassung als auch die EMRK sehen im Falle einer Enteignung eine Entschädigung vor, wozu sich im Gesetz über die Religionsfreiheit jedoch keine Regelungen finden lassen. Gegenüber der Venedig-Kommission wurde dies damit begründet, dass nur die Enteignung rechtmäßigen Eigentums zu entschädigen wäre, das Gesetz dem Staat also sowieso nur rechtmäßig zustehendes Eigentum zurücküberträgt. Sollten die Gerichte dieser Argumentation nicht folgen, so ist nach der Rechtsprechung des EGMR zwar auch eine entschädigungsfreie Enteignung denkbar, dies jedoch nur unter „außergewöhnlichen Umständen“ (Naturkatastrophen, zwingende Gründe im öffentlichen Interesse etc.), für welche keine Hinweise erkennbar sind. Eine entschädigungslose Enteignung ist somit als

unverhältnismäßig und damit rechtswidrig anzusehen.

Eine Ungleichbehandlung der im Lande tätigen Religionsgemeinschaften ist zu vermeiden. Darüber hinaus kann die Beweislastumkehr zuungunsten der zu Enteignenden schwerlich als mildestes Mittel, zu dessen Nutzung der Rechtsstaat bei Rechtseingriffen verpflichtet ist, angesehen werden. Vielmehr müsste der Staat selbst den Beweis erbringen, dass bestimmte Immobilien nicht im Eigentum der Kirchen stünden.

Schlussbemerkungen

Abschließend lässt sich noch anmerken, dass bei aller Kritik an dem Gesetz bereits heute Möglichkeiten im montenegrinischen Recht vorhanden wären, um die Eigentümerstellung der Kirchen vor Gericht anzufechten, sollten diese keine Berechtigung zu dieser Position haben. Insofern stellt das Gesetz über die

Religionsfreiheit lediglich eine Verschlinkung der dafür nötigen prozessualen Schritte und eine geänderte Gerichtszuständigkeit dar – bis dato musste das Zivilgericht angerufen werden, nun fallen Streitigkeiten über zu enteignendes Kircheneigentum in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Rein rechtlich ist das Ganze also kein Novum.

Zuletzt gab es beschwichtigendere Töne, beide Seiten scheinen zu Verhandlungen bereit. Es bleibt abzuwarten, wie nun zuerst das Verfassungsgericht Montenegros und später eventuell auch der EGMR das Gesetz und die Lage der serbisch-orthodoxen Kirche in Montenegro bewerten werden. Fest steht, dass zentrale rechtliche Einschätzungen von der schwierigen Frage abhängen werden, wie bestimmte historische Entwicklungen in Montenegro vor mehr als 100 Jahren einzustufen sind. Insofern zeigt auch dieser Konflikt um das Gesetz über die Religionsfreiheit die komplizierte, ineinander verwobene Vergangenheit der Länder des Balkans.

¹ <https://balkaninsight.com/2020/01/20/serbian-church-faces-long-legal-fight-over-montenegrin-law/>

² <https://www.reuters.com/article/us-montenegro-lawmaking-protests/montenegros-parliament-approves-religion-law-despite-protests-idUSKBN1YV0WT>.

³ <https://www.rferl.org/a/montenegro-slams-serbia-over-uncivilized-embassy-attack/30359059.html>.

⁴ <https://www.rferl.org/a/montenegro-s-not-so-merry-legal-challenge-to-the-serbian-orthodox-church-divides-society/30347966.html>.

⁵ Siehe u.a. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-51_en.

⁶ <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=120&year=all&other=true>.

⁷ Siehe hierfür: *Opinion of the Venice Commission on the draft law on freedom of religion or beliefs and legal status of religious communities* (CDL-AD(2019)010).

⁸ <https://europeanwesternbalkans.com/2020/01/13/montenegrin-law-on-religious-freedom-polarization-that-benefits-the-governments/>

⁹ Siehe bezüglich aller nachfolgenden Äußerungen: *ECtHR – Case of the Holy Monasteries v Greece (1994)*.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hartmut Rank, Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa mit Sitz in Bukarest

Norbert Beckmann-Dierkes, Leiter der Auslandsbüros Serbien und Montenegro

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)