



# EVANGELISCHE KIRCHE LIECHTENSTEIN

## **Stellungnahme der Evangelischen Kirche in Liechtenstein zum „Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Neuregelung des Verhältnisses von Staat und Glaubens- gemeinschaften“**

Sehr geehrter Herr Regierungschef

Sehr geehrter Herr Regierungschef-Stellvertreter

Sehr geehrte Frauen Regierungsrätinnen

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Sie haben uns eingeladen, zum oben erwähnten Vernehmlassungsbericht Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen. Nachfolgend dürfen wir Ihnen unsere Stellungnahme unterbreiten.

Wir äussern uns zunächst *allgemein* zum Entwurf, bevor wir die *öffentlichrechtliche Anerkennung* (2.) und das vorgeschlagene *Finanzierungssystem* (3.) einer Beurteilung unterziehen. Einige *Einzelfragen* werden in 4. besprochen; eine zusammenfassende *Gesamtbeurteilung* (5.) findet sich am Schluss.

### **1. Allgemeines**

1.1. Zunächst möchten wir betonen, dass wir es sehr begrüßen, dass die Regierung in diesem Bereich der Staatstätigkeit

*Handlungsbedarf sieht* und das nun schon seit Jahren bestehende Projekt zur Reform des Verhältnisses von Staat und Kirche voranbringen will. Tatsächlich ist das heutige Staatskirchenrecht des Fürstentums Liechtenstein stark veraltet. Es privilegiert einseitig eine Religionsgemeinschaft, nämlich die römisch-katholische Kirche. Dies nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch finanziell. Namentlich das Finanzierungssystem führt dazu, dass Nichtkatholiken mittels ihrer Steuern die römisch-katholische Kirche mitfinanzieren, was grundrechtlich ein bedenklicher Zustand ist. Es gibt europaweit wohl kaum ein zweites Land, das noch ein derart unausgewogenes Verhältnis zwischen den unterschiedlichen Religionsgemeinschaften kennt. Wir dürfen daran erinnern, dass die Evangelische Kirche seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Liechtenstein besteht. Ein paritätisches Verhältnis zwischen den Religionsgemeinschaften, so wie dies heute in ganz Europa üblich ist, würde - wie wir meinen - im Prinzip auch zu den verfassungsrechtlichen Selbstverständlichkeiten des Fürstentums gehören. Die steuerliche Finanzierung einer Religionsgemeinschaft, der ein Bürger nicht angehört, stellt ein Verstoss gegen die negative Religionsfreiheit dar, so wie sie nicht nur in der Verfassung, sondern auch in der EMRK geschützt wird. Es scheint uns nicht ausgeschlossen, dass das Fürstentum bei Klage eines nichtkatholischen Bürgers vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durch dieses verurteilt würde, seine Verhältnisse in Ordnung zu bringen.

1.2. Wir begrüßen im Weiteren, dass sich der Entwurf der *konfessionellen Neutralität* verpflichtet weiss und auch darum bemüht ist, einen einigermaßen paritätischen Status der Religionsgemeinschaften zu schaffen, indem er grundsätzlich eine öffentlichrechtliche Anerkennung für alle Religionsgemeinschaften kennt, sofern diese gewisse Voraussetzungen erfüllen (siehe aber unten). Diese Parität ist uns sehr wichtig.

1.3. Wir begrüßen ebenso, dass das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften *gesetzlich* geregelt werden soll und nicht, wie von den Vertretern des Erzbistums Vaduz gefordert, konkordatär. Die vertragliche Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche ist für Liechtenstein traditionsfremd; dies gab es bei uns bisher nur in wenigen Einzelbereichen. Auch würde sie voraussichtlich zu rechtsungleichen Verhältnissen zwischen den Kirchen führen, zumal in einer solchen Konstellation jede Religionsgemeinschaft für sich mit dem Staat „verhandelt“ und sie schon angesichts ihrer unterschiedlichen Mitgliederzahlen unterschiedliche Verhandlungsmacht hätte. Wie gerade das oft bemühte Beispiel von Italien zeigt, sind wirklich paritätische Verhältnisse so nicht zu erreichen. Anders als die römisch-katholische Kirche könnte die Evangelische Kirche mangels Völkerrechtssubjektivität zudem kein Konkordat, sondern nur einen öffentlichrechtlichen Vertrag mit dem Staat respektive der Gemeinde schliessen. Sie würde so schon im Ansatz im Verhältnis zur römisch-katholischen Kirche diskriminiert.

1.4. Wir begrüßen weiters, dass der Entwurf nicht von einer strikten Trennung von Staat und Kirche ausgeht, sondern nur, aber immerhin eine *Entflechtung* der Verhältnisse auf Landesebene anstrebt. Eine theoretisch denkbare Option für die Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften wäre ja auch eine strikte, laizistische Trennung der beiden gewesen. Gleich wie das Staatskirchentum ist das Trennungskonzept allerdings ein (politisches) Konzept des 19. Jahrhunderts. Es wurde in Frankreich und anderswo realisiert in einer Zeit, in der sich der Staat von der katholischen Kirche bedroht fühlte, doch ist diese Zeit längst vorbei. Wo heute in Europa neues Staatskirchenrecht geschaffen oder bestehendes reformiert wird, geht dieses *immer* von der Vorstellung aus, dass die Religionsgemeinschaften bedeutsame Kräfte des gesellschaftlichen Lebens sind und von daher Unterstützung seitens des Staates verdienen, dieser sich jedoch

nicht einseitig mit einzelnen identifizieren soll. Diese Vorstellung liegt auch dem vorgelegten Entwurf zugrunde.

1.5. Auffallend ist, dass im Entwurf die Frage der Entflechtung des katholischen Kirchengutes auf der *Gemeindeebene* völlig ausgeklammert wird. Offenbar möchte die Landesregierung die Entflechtung von Gemeinden und katholischer Kirche den politischen Kräften auf der kommunalen Ebene überlassen. Das ist insofern nicht unverständlich, als die staatskirchenrechtlichen Verhältnisse auf Gemeindeebene äusserst komplex und die politischen Meinungen und Haltungen zum dortigen System unterschiedlich sind. Allerdings droht damit die Gefahr, dass im Extremfall auf Landesebene eine Reform durchgeführt wird, während auf Gemeindeebene die Dinge bleiben wie sie sind. Das würde zur paradoxen Situation führen, dass auf Landesebene ein System der Entflechtung von Staat und Religionsgemeinschaften bestehen würde, auf Gemeindeebene hingegen weiterhin ein Staatskirchentum alter Prägung. Auf Landesebene wären konfessionelle Neutralität und Parität verwirklicht, auf Gemeindeebene nicht. Das wäre nicht nur rechtssystematisch und politisch wenig überzeugend, sondern würde auch das gerade erwähnte Problem der Verletzung der negativen Religionsfreiheit der nichtkatholischen Steuerzahler nicht lösen. Nach wie vor müssten diese via Gemeindesteuern den katholischen Ritus mitfinanzieren.

## **2. Die öffentlichrechtliche Anerkennung**

2.1. Der Entwurf der Vorgängerregierung aus dem Jahre 2008 sah (in Art. 111bis) vor, dass auf Verfassungsstufe die römisch-katholische Kirche, die Evangelische Kirche und die Evangelisch-Lutherische Kirche anerkannt werden würden. Davon steht im vorliegenden Entwurf der Verfassung nichts mehr. Nach Art. 2 des Entwurfes des „Glaubensgemeinschaftsgesetzes“ (GIGG, zu diesem Namen siehe unten 4.1.) wäre neu nur mehr die römisch-

katholische Kirche durch Gesetz anerkannt, alle anderen, also auch die Evangelische Kirche, müssten durch einen *Beschluss* der Regierung anerkannt werden.

Nachdem wir sowohl gegenüber der Vorgängerregierung wie auch gegenüber der jetzigen Regierung wiederholt zum Ausdruck gebracht haben, dass der Evangelischen Kirche die öffentlichrechtliche Anerkennung und die Parität zur römisch-katholischen Kirche ein Anliegen ist, mag uns dieses rechtlich und zeitlich gestufte Vorgehen nicht zu befriedigen. Warum es diesen Unterschied zur der römisch-katholischen Kirche geben soll, erklärt der Bericht nicht. Es entsteht der Eindruck, dass die Regierung der römisch-katholischen Kirche diesen Status „sicherheitshalber“ schon mal gewähren will, dies für den Fall, dass die Vertreter des Erzbistums Vaduz nicht von sich aus darum nachsuchen würden. Konsequenz davon ist, dass es so a priori eine sachlich schwer begründbare systematische Stufung der anerkannten Religionsgemeinschaften gibt.

Konsequenz und für uns ebenso bedeutsam ist, dass dieses Vorgehen für die Evangelische Kirche das Risiko einer *zeitlichen Verzögerung* ihrer Anerkennung zur Folge in sich trägt. Sie muss sich gemäss Art. 12 GIGG bei der Regierung zunächst um diesen Status bewerben. Die Regierung muss innerhalb von sechs Monaten entscheiden. Es ist indessen absehbar, dass sich mit einem Inkrafttreten des Gesetzes gleich mehrere Religionsgemeinschaften um den öffentlichrechtlichen Status bewerben würden, auch solche, die weniger leicht als die Evangelische Kirche die Erfordernisse nach Art. 11 GIGG erfüllen würden. Die Evangelische Kirche erwartet von der Regierung in diesem Moment dringend, dass der Entscheid über ihr Gesuch *autonom* und innerhalb der sechsmonatigen Frist erfolgen würde und dass damit *nicht zugewartet* würde, bis die Regierung über alle pendenten Gesuche entschieden hätte.

2.2. Der Entwurf hat vom Entwurf 2008 der Vorgängerregierung das Modell der *staatlichen Registrierung der Ein- und Austritte* übernommen. Diese war dort erforderlich in Zusammenhang mit der Erhebung von Kirchensteuern. Das fällt aber im vorliegenden Entwurf weg. Die Regierung ist der Meinung, dass die staatliche Erhebung der Religionszugehörigkeiten in dieser Form trotzdem sinnvoll ist und nennt im Vernehmlassungsbericht S. 26f. die Gründe dazu. Die Evangelische Kirche begrüsst diese Regelung, denn damit würde auch für sie deutlicher als heute, wer denn Mitglied ist und wer nicht. Wichtig ist ihr für ihre eigene Tätigkeit die zeitnahe Information über Mutationen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 GIGG.

2.3. Hinzuweisen ist im Weiteren auf verschiedene Schwächen bzw. Unklarheiten des Gesetzesentwurfs:

- Gemäss den Ausführungen im Bericht S. 21 verschafft die öffentlichrechtliche Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft die Rechtsstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes. Etwas weiter unten steht, dass dies ihr erlaubt, am Privatrechtsverkehr teilzunehmen. Das aber ist kein Spezifikum einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes, das kann ein privatrechtlicher Verein ja auch. Auch die mit diesem Status gemäss GIGG verbundenen Wirkungen könnte man auch einer privatrechtlichen Körperschaft zuerkennen. Das Entscheidende bleibt damit im Bericht unerwähnt und ist offenbar auch noch ungeklärt: kommt auf die anerkannte Körperschaft *öffentliches Recht* zur Anwendung und wenn ja, in welchem Umfang? Dies ist von Bedeutung etwa in Hinblick auf das Gemeinde-, Arbeits- oder Steuerrecht, aber auch bei der Frage, in welchem Umfang materielles und formelles Verwaltungsrecht zur Anwendung kommt. Wenn es die Meinung hat, dass *kein* öffentliches Recht zur Anwendung kommen soll, passt der Begriff „öffentlichrechtlich“ jedenfalls nicht. Dann wäre es sinnvoller, z.B. von einer „öffentlichen“ Anerkennung zu reden. Unklar und übrigens auch im deutschsprachigen Staatskirchenrecht ungebräuchlich ist der

Ausdruck der „öffentlichrechtlichen Selbständigkeit“ in Art. 2 Abs. 2 GIGG.

- Der Aufbau des Gesetzesentwurfes erscheint als nicht sonderlich gelungen. Namentlich die *Wirkungen* der öffentlichrechtlichen Anerkennung muss man sich mühsam im Entwurf zusammensuchen: Art. 13 („im Allgemeinen“), konkret dann: Art. 5 (Religionsunterricht), Art. 6 (Anstaltsseelsorge), Art. 10 (Bescheinigung des Ein- und Austritts durch Einwohnerkontrolle), Art. 20 (Zugang zu finanzieller Unterstützung, inkl. Rechenschaftspflicht dafür), Art 21 (Steuerbefreiung). Mit wenig Aufwand liesse sich wohl die *Gesetzessystematik* verbessern, indem die Wirkungen gruppiert würden.

- Ob man einen *Anspruch* auf Anerkennung hat, bleibt undeutlich; der Kommentar zu Art. 12 (Vernehmlassungsbericht S. 29) spricht von einem „sollen“ – bloss, was heisst das? Dies wäre zu präzisieren. Für die Evangelische Kirche ist ganz entscheidend, ob sie einen justiziablen Anspruch auf Anerkennung hat, wenn sie die Voraussetzungen erfüllt (wovon sie heute ausgeht), oder ob dies im freien Ermessen der Regierung liegt. Immerhin: man kann gegen einen negativen Entscheid Beschwerde einreichen (Art. 22 des Gesetzesentwurfes).

- Der *Entzug* der öffentlichrechtlichen Anerkennung (Art. 15) steht unter zwei Titeln der „privatrechtlich organisierten Glaubensgemeinschaften“ (vor Art. 11). Recht besehen könnte die Regierung der römisch-katholischen Kirche als einzige diesen Status nicht entziehen, zumal sie ja mit Inkrafttreten des Gesetzes diesen Statuts erhalte. Selbst wenn sich das Erzbistum Vaduz also auflösen würde, müsste es als staatskirchenrechtliches Nichts weiterbestehen.

- Art. 15 spricht in Abs. 1 von den ihr „obliegenden Auflagen“ und in Abs.2 von den „massgeblichen Voraussetzungen“- was ist das? Es wäre sinnvoll gewesen, wenn der Vernehmlassungsbericht dies –

zur Verhinderung späterer Streitigkeiten – ausgeführt hätte. Gibt es z.B. neben den massgeblichen Voraussetzungen auch unmassgebliche und wenn ja, welche sind das?

### **3. Das Finanzierungssystem**

Hier liegt der grösste Unterschied zum Entwurf der Vorgängerregierung aus dem Jahre 2008: die Religionsgemeinschaften sollen sich nicht durch Steuern (=hoheitliche Zwangsabgabe), sondern durch private Spenden finanzieren. Offenbar hat sich hier das vom Fürstenhaus stets geforderte Spendenmodell durchgesetzt. Es soll weder eine Mandatssteuer, wie 2008 vorgeschlagen, noch eine Kirchensteuer nach deutschschweizerischem oder deutschem Modell geben. Wo der Entwurf 2008 noch auf zwei Beinen ruhte, steht der gegenwärtige Entwurf nur noch auf einem Bein. Immerhin gibt es die Möglichkeit, dass öffentlichrechtlich anerkannte und privatrechtliche Religionsgemeinschaften vom Land für eine Reihe von Leistungen im allgemeinen Interesse entschädigt werden (Art. 20 GIGG). Sie haben hierzu einen Antrag mit detaillierter Aufstellung der Kosten einzureichen und über die Mittelverwendung jährlich Bericht zu erstatten. Diese Entschädigungen sollen gemäss Bericht (S. 14) „die Umstellung auf das System der Selbstfinanzierung abmildern“. Sie werden mit dem Selbstverständnis des „Sozial- und Kulturstaates“ gerechtfertigt (S.33). Ähnliche Begründungen für staatliche Subventionen sieht man heute etwa in den schweizerischen Kantonen Zürich und Waadt. Die Leistungen seitens der *Gemeinden* berührt das offenbar nicht, sie bleiben „vorbehalten“ (Art. 19 des Gesetzesentwurfes), eine dem Gleichheitsgrundsatz widersprechende und aus unserer Sicht deshalb unbefriedigende Regelung.

Auf den ersten Blick würde sich damit für die Evangelische Kirche nicht viel ändern. Sie lebt ja heute schon zunächst von Spenden, viele kleinere und einige grosse. Allerdings ist das Spendenaufkommen von Jahr zu Jahr nicht sonderlich zuverlässig und in der Summe auch nicht sehr hoch. Alleine damit kann sie ihre Ausgaben nicht decken, selbst wenn diese vergleichsweise bescheiden sind. Das deckt sich mit den Erfahrungen der Kirchen in den schweizerischen Kantonen Tessin, Neuenburg und Genf, wo der finanzielle Beitrag pro Kirchenmitglied *viel tiefer* ist als in den Kantonen mit Kirchensteuern (vgl. die FAKIR-Studie des NFP 58 „Religion, Staat und Gesellschaft“ unter [www.nfp58.ch](http://www.nfp58.ch)). Wir sind daher bereits heute de facto auf die ergänzenden Subventionen von Land und Gemeinden angewiesen. Von daher begrüssen wir es, wenn diese Subventionen auf Landesebene in ein *rechtlich abgesichertes und reguläres System* überführt werden.

Allerdings stellen sich hier auch Fragen: inwiefern besteht ein Anspruch auf Entschädigungen, wenn man Leistungen im Sinne von Art. 20 GIGG erbringt? Die Kann-Formulierung in dieser Bestimmung lässt für die Regierung die Türe offen, weniger oder gar keine Entschädigungen zu leisten, wenn ihr die erbrachten Leistungen nicht gefallen oder wenn ihre finanziellen Möglichkeiten eingeschränkt sind. So übernimmt das Amt für Soziale Dienste bei unseren Jugendreisen seit zwei Jahren nur noch 25% der Kosten statt wie zuvor 50%. Auch ist nicht deutlich genug, welche Leistungen überhaupt entschädigt werden: Nur diakonische Leistungen, die allen Mitbürgern offen stehen? Auch religiöse Dienste im engeren Sinne wie Gottesdienste, Andachten etc.? Wird auch der Bau oder Unterhalt der dafür benötigten Gebäude (Kirche, Gemeinderäume) unterstützt?

Ausgehend von diesen Überlegungen sind uns fünf Punkte wichtig:

- Wir schlagen vor, dass die Entschädigungen nicht von Jahr zu Jahr, sondern *für längere Perioden*, zum Beispiel fünf Jahre, zugesprochen werden. Die Entschädigungen könnten jeweils

zu Beginn einer solchen Periode ausgehandelt und dann in einer *Leistungsvereinbarung* festgelegt werden. Das würde die Planungssicherheit erheblich vergrössern. Das hätte aber auch für das Land den Vorteil, dass seine Ausgaben in diesem Bereich besser planbar werden und ebenso, dass es sich darauf verlassen kann, dass die fixierten Leistungen im öffentlichen Interesse zuverlässig erbracht werden.

- Es ist zumindest im Bericht zum Gesetzesentwurf zu präzisieren, dass die Entscheidungen der Regierung auch in diesem Bereich nach Art. 22 GGG justiziabel sind.
- Wir erwarten, dass die anfängliche Entschädigung *nicht tiefer* ist als die bisherige finanzielle Unterstützung, die das Land den beiden Evangelischen Kirchen gewährt.
- Für die Planungssicherheit wäre es zu begrüssen, wenn sich auch die *Gemeinden* über eine mehrjährige Periode zur finanziellen Unterstützung verpflichten würden.
- Wir erachten es als notwendig, dass die Gemeinden in dieses System mit einbezogen werden.

#### **4. Weiteres**

4.1 Der Name „Glaubensgemeinschaftengesetz“ ist unglücklich, weil damit ein terminologischer Sonderweg beschritten wird. In der deutschsprachigen Religionswissenschaft und im Staatskirchenrecht ist mehrheitlich von Religionsgemeinschaften die Rede. Wenn im Bericht S. 20 gesagt wird, dass nicht die Religion oder deren Ausübung geregelt werden soll, so kann man anfügen, dass ja genauso wenig der Glaube oder dessen Praxis geregelt werden sollen – das Argument verfängt nicht. Besser wäre es zudem, im Namen des Gesetzes zu umschreiben, um was es geht: „Gesetz zur Regelung des Verhältnisses des Landes zu den Religionsgemeinschaften“ o.ä.

4.2. Die in Art. 4 vorgeschlagene Absenkung der *Religionsmündigkeit* auf 14 Jahre bereitet uns keine Probleme. Die Evangelische Kirche konfirmiert ihre Jugendlichen in der Regel auch mit 14 Jahren. Sie erhalten dann bestimmte innerkirchliche Rechte wie die Möglichkeit zum Patenamtsamt oder die Wählbarkeit in den Kirchenvorstand. Insofern würde ein Gleichlauf der beiden Rechtsordnungen entstehen. Zu prüfen ist freilich, wie sich dieses Alter mit der Tatsache verträgt, dass erst ab 16 Jahren eigene Steuererklärungen eingefordert werden und die Volljährigkeit mit 18 Jahren eintritt.

4.3 Die Regierung kann gemäss Art. 23 GIGG „das Nähere“ sowie „allgemeine Fragen mit religiösem Hintergrund, die das öffentliche Interesse betreffen“ durch Verträge mit den Religionsgemeinschaften vertraglich regeln. Der Entwurf 2008 kannte keine solche Bestimmung. Die Evangelische Kirche kann dieser Bestimmung zustimmen, ausser wenn hier eine Türe offen gelassen werden sollte für ein Konkordat mit der römisch-katholischen Kirche. Klarerweise ginge es hier nur um die Klärung von Einzel- und Detailfragen.

## **5. Gesamtbeurteilung**

Der Entwurf der Regierung würde für die Evangelische Kirche im Endergebnis eine gewisse Verbesserung ihrer verfassungsrechtlichen Stellung auf Landesebene und im besseren Fall eine rechtliche Verankerung der finanziellen Unterstützung durch das Land bewirken. Insofern kann die Evangelische Kirche dem Entwurf zustimmen. Damit diese Ziele erreicht werden, bedarf es aber, wie vorstehend beschrieben, verschiedener Ergänzungen und Präzisierungen.

Ungelöst bleibt mit dem Entwurf die Tatsache der engen Verflechtung der Gemeinden mit der römisch-katholischen Kirche,

was unbefriedigende Rückwirkungen auf den Rechtsstatus der evangelischen Bewohner des Fürstentums hat.

Vaduz, 14. September 2011

Dr. André Ritter

Pfarrer

Dieter Buchholz

Präsident