

Vom Staatskirchenrecht zum Religionsverfassungsrecht in Liechtenstein – eine Orientierung

Emanuel Schädler¹

Vorbemerkung

Der vorliegende Text beruht auf einem Zoom-Vortrag, den der Autor am 11.5.2023 halten durfte im Rahmen der Vortragsreihe «Rezeption und Fortentwicklung im liechtensteinischen Recht». Die Vortragsreihe wird als Kooperation zwischen dem Forschungszentrum und Doktoratskolleg Liechtensteinisches Recht der Universität Innsbruck und dem Liechtenstein-Institut durchgeführt.

Inhalt

1. Hinführung und Fragestellung	210
2. Gegenwart: Staatskirchenrecht	210
2.1 Inhaltliches Gefälle im Normgefüge zwischen internationalem und nationalem (staatskirchenrechtlichem) Recht	211
2.1.1 Völkerrecht: Art 9 EMRK (1950) im Vergleich zum ...	211
2.1.2 ... Verfassungsrecht: Art 37 und 38 LV (1921) und ...	211
2.1.3 ... Gesetzesrecht: BaukG 1868, KirchgVG 1870	212
2.2 Zwischenergebnis: heutiges nationales Staatskirchenrecht auf dem Stand des «langen» 19. Jahrhunderts	213
3. Zukunft: Religionsverfassungsrecht	213
3.1 Wegweiser in die Zukunft	213
3.1.1 Recht: Verfassungswortlaut; ECRI; Rechtsvergleich	213
3.1.2 Realität: Religionslandschaft; Praxis	214
3.2 Bisherige Anläufe in die Zukunft: «Trennung»/«Entflechtung»	215
3.2.1 Chronologie der Entflechtungsbemühungen seit 1997	215
3.2.2 Gründe für den Stillstand: zu viele betroffene Akteure und Ebenen	215
3.2.3 Erfahrungen daraus: eruierte Problemfelder als methodische Ansatzpunkte, aber ...	215
3.2.4 ... nur unter der unerlässlichen Voraussetzung eines rechtspolitischen Willens	216
3.3 Neuer Weg in die Zukunft: Vernehmlassungsbericht (VNB) 2023 als «Neuordnung»	216
3.3.1 Konzept und Zielsetzung: Neuordnung auf Landesebene als erster, notwendiger Schritt	216
3.3.2 Umsetzung: Verfassungsänderung, Religionsgemeinschaftengesetz (RelGG)	217
3.3.3 Kritische Punkte: kein Konkordat; Einvernehmensprinzip	218
4. Schlusswort: Zehentablösungsgesetz von 1864 als geschichtliches Lehrstück?	218

¹ Dr. iur., LL.M.; Forschungsbeauftragter im Fachbereich Recht am Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern; E-Mail: emanuel.schaedler@liechtenstein-institut.li.

1. Hinführung und Fragestellung

Der vorliegende Text soll einer juristischen Leserschaft, die sich bislang nicht besonders mit staatskirchen- bzw religionsverfassungsrechtlichen Fragen in der liechtensteinischen Rechtsordnung befasst hat, eine diesbezügliche Orientierungs- und Einstiegshilfe bieten. Auf die wichtigsten einschlägigen Erlasse bzw Normen und auf die grundlegende liechtensteinische Literatur wird in den Fussnoten verwiesen. In aller Kürze sollen folgende Fragen beantwortet werden: Was kennzeichnet das heute geltende Staatskirchenrecht in Liechtenstein (2.)? Warum weist die Zukunft hierzulande in Richtung eines Religionsverfassungsrechtes (3.1)? Welche Anläufe in eine solche Zukunft wurden bislang unternommen (3.2)? Welchen neuen Weg in diese Zukunft schlägt der Vernehmlassungsbericht von 2023 konkret vor (3.3)?

2. Gegenwart: Staatskirchenrecht

Der klassische Begriff des «Staatskirchenrechts» («Staats-«Kirchen»-«Recht») bezeichnet seit Mitte des 19. Jahrhunderts dasjenige Rechtsgebiet, welches das Verhältnis zwischen dem «Staat» einerseits und andererseits der römisch-katholischen Kirche sowie gegebenenfalls weiteren christlichen «Kirchen» im öffentlichen «Recht» regelt.² Gegenwärtig besteht in diesem Sinne in Liechtenstein national ein *Staatskirchenrecht*.³ Das heisst, streng öffentlich-rechtlich betrachtet kennt der Staat hierzulande zunächst einmal nur christliche Kirchen (und keine anderen Religionen oder Religionsgemeinschaften), deren Verhältnis zu ihm er im öffentlichen Recht regelt. Sodann ist dabei die römisch-katholische Kirche nach der herrschenden Rechtslage die einzige und alleinige staatlich (öffentlich-rechtlich) anerkannte Kirche; sie hat den Status als verfassungsmässige «Landeskirche» inne. (Dieser Begriff ist zu verstehen als «die öffentlich-rechtlich anerkannte Kirche des Landes Liechtenstein» und nicht zu verwechseln etwa mit einer offiziellen «Staatskirche» oder dem protestantischen «Landeskirchentum».)⁴ Das geltende liechtensteinische Staatskirchenrecht ist also dasjenige einer römisch-katholischen Landeskirche und «staatskirchenrechtlich» meint de lege lata in der Regel so viel wie «landeskirchlich». Denn alle anderen christlichen (evangelischen, orthodoxen) Kirchen sowie alle anderen Religionen und Religionsgemeinschaften

² Statt vieler Unruh, Peter: Religionsverfassungsrecht, 4. Aufl. (Baden-Baden 2018), Rz 2.

³ Siehe dazu Walser, Markus: § 124 Kirche und Staat in Liechtenstein, in: Stephan Haering/Wilhelm Rees/Heribert Schmitz (Hrsg.): Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 3. Aufl. (Regensburg 2015), S 1943–1953. Siehe spezifisch für Liechtenstein nach wie vor auch den reichhaltigen Sammelband Wille, Herbert/Baur, Georges (Hrsg.): Staat und Kirche. Grundsätzliche und aktuelle Probleme. Symposium des Liechtenstein-Instituts 25. bis 27. März 1999 (Vaduz 1999 = LPS 26).

⁴ Vgl. statt vieler (und samt Liechtenstein-Bezug) Winzeler, Christoph: Einführung in das Religionsverfassungsrecht der Schweiz, 2. Aufl. (Zürich/Basel/Genf 2009 = FVRR 16), S 70–72 m. v. H.: Beim Staatskirchentum sind Staat und Kirche vereint und beim staatlichen Herrscher liegt zugleich die oberste kirchliche Gewalt; das protestantische Landeskirchentum bezeichnet «ein durch die Reformation aus der römisch-katholischen Kirche herausgelöstes, dem Kirchenregiment der politischen Obrigkeit unterstelltes und später zur Kirche verselbständigtetes Territorium» (S 71).

(zum Beispiel der Islam) organisieren sich privatrechtlich, meist als Verein, und treten somit in kein besonderes öffentlich-rechtliches Verhältnis zum Staat – was in verschiedener Hinsicht heute problematisch, weil ungerecht und unzeitgemäss ist (genauer dazu unten 3.1).

2.1 Inhaltliches Gefälle im Normgefüge zwischen internationalem und nationalem (staatskirchenrechtlichem) Recht

Das heute in Liechtenstein geltende religionsrelevante Normgefüge umfasst im Wesentlichen zum einen die internationale Stufe des Völkerrechts sowie zum anderen die nationale (staatskirchenrechtliche) Stufe des Verfassungsrechts und des Gesetzesrechts.⁵ Die beiden Rechtssysteme des internationalen Rechts (2.1.1) und des nationalen Rechts (2.1.2, 2.1.3) entstanden zu verschiedenen Zeiten und unterscheiden sich denn auch merklich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Das Völkerrecht kann hierbei als modernere Vergleichsfolie zeigen, inwiefern im Vergleich dazu das nationale Staatskirchenrecht Einseitigkeiten aufweist.

2.1.1 Völkerrecht: Art 9 EMRK (1950) im Vergleich zum ...

Auf Stufe des Völkerrechts kann Art 9 Abs 1 EMRK⁶ als repräsentativer, in der liechtensteinischen Rechtsordnung geltender Normtext⁷ herangezogen werden: Er zeigt bereits durch die aufgliedernde Trias der Bezeichnung einer von ihm geregelten «Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit» bei grösstmöglicher Offenheit ein Bemühen um sprachliche sowie inhaltliche Präzision, die denn auch in den vielen verschiedenen im Normwortlaut genannten und geschützten Aspekten und Varianten («einzeln oder in Gemeinschaft», «öffentlich oder privat», «Gottesdienst, Unterricht, Andachten») zum Ausdruck kommt. Dem entspricht im zweiten Absatz⁸ ein ebenso klar strukturiertes und vollständiges Schema der Eingriffsvoraussetzungen in die «Religions- und Bekenntnisfreiheit». Die Perspektive der Normierung liegt klar auf der individuellen Religionsfreiheit als kleinster Einheit, aus deren Zusammentreten dann die kollektive Religionsfreiheit der Religionsgemeinschaften sich zusammensetzt. Die Religionsgemeinschaften werden dabei nicht gesondert genannt, geschweige denn unter ihnen irgendwelche Unterscheidungen vorgenommen. Die internatio-

⁵ Siehe als Einstieg Wille, Herbert: Glaubens-, Gewissens- und Kulturfreiheit, in: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hrsg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein (Schaan 2012 = LPS 52), S 169–193.

⁶ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBl. 1982 Nr. 60/1, LR 0.101.

⁷ In deutscher Übersetzung: «1) Jedermann hat Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit des einzelnen zum Wechsel der Religion oder der Weltanschauung sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Unterricht, Andachten und Beachtung religiöser Gebräuche auszuüben.»

⁸ In deutscher Übersetzung: «2) Die Religions- und Bekenntnisfreiheit darf nicht Gegenstand anderer als vom Gesetz vorgesehener Beschränkung sein, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Massnahmen im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer sind.»

nale Norm von Art 9 EMRK stammt aus der Zeit von 1950, ist heute also rund 70 Jahre alt – und somit vergleichsweise ein junger Normtext im Vergleich zum heutigen nationalen liechtensteinischen Staatskirchenrecht, wie sich im Folgenden zeigen wird.

2.1.2 ... Verfassungsrecht: Art 37 und 38 LV (1921) und ...

Auf Stufe der heute geltenden Verfassung von 1921 sind vor allem Art 37⁹ und 38¹⁰ LV¹¹ einschlägig.¹² Die Schwerpunktsetzung dieser Normierungen wird – wenn man es mit Art 9 EMRK vergleicht – bereits am Umfang des Normtextes deutlich: Art 37 Abs 1 LV regelt die individuelle «Glaubens- und Gewissensfreiheit» mit nur sieben Wörtern. Der mit siebenunddreissig Wörtern viel umfangreichere Art 37 Abs 2 LV betrifft die kollektive Religionsfreiheit. Hier wird vorab die römisch-katholische Kirche als Landeskirche mit vollem Schutz des Staates verankert und den «anderen» (gemeint waren damals 1921: evangelischen) «Konfessionen» gewährleistet, dass sie ihr Bekenntnis betätigen und ihren Gottesdienst abhalten dürfen. Art 38 LV mit seinen insgesamt am meisten, nämlich einundfünfzig Wörtern statuiert im ersten Satz für «Religionsgesellschaften und religiös[e] Vereine» eine umfassende Vermögensgarantie, die sich auch an den früheren § 51 der Konstitutionellen Verfassung¹³ von 1862 anlehnt. Im zweiten Satz bestimmt Art 38 LV ein besonderes Gesetz zur Verwaltung des Kirchengutes samt Anmerkung eines (diesbezüglich verankerten, aber darüber hinausgehenden generellen) Einvernehmensprinzips des Staates mit der Landeskirche.

Die Normierung in der Verfassung liegt perspektivisch und schwerpunktmässig somit klar kollektivistisch auf den Religionsgemeinschaften und dabei auf den «Vermögensheiten» (so Art 38 LV) bzw dem «Kirchengut/Kirchenvermögen». Der Verfassungswortlaut stuft sprachlich fein ab zwischen «Landeskirche», «anderen Konfessionen», «Religionsgesellschaften» (Religionsgemeinschaften) und

⁹ «1) Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist jedermann gewährleistet. / 2) Die römisch-katholische Kirche ist die Landeskirche und geniesst als solche den vollen Schutz des Staates; anderen Konfessionen ist die Betätigung ihres Bekenntnisses und die Abhaltung ihres Gottesdienstes innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet.»

¹⁰ «Das Eigentum und alle anderen Vermögensrechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögensheiten sind gewährleistet. Die Verwaltung des Kirchengutes in den Kirchgemeinden wird durch ein besonderes Gesetz geregelt; vor dessen Erlassung ist das Einvernehmen mit der kirchlichen Behörde zu pflegen.»

¹¹ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr 15, LR 101.

¹² Siehe als umfassendste und eingehendste Kommentierung Gamper, Anna: Kommentar zu Art 37 und Art 38 LV, beide in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar (Bendern 2016), verfassung.li (Stand: 15.11.2017).

¹³ § 51 Konstitutionelle Verfassung von 1862 [LI LA SgRV 1862/5, Transkription online unter www.e-archiv.li/D42357]: «Das Kirchengut und das Vermögen der Stiftungen für Religions-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitsanstalten stehen unter dem Schutze der Verfassung.»

«religiösen Vereine[n]». Er zieht aber zugleich eine Demarkationslinie zwischen der allein öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirche einerseits und gesamthaft allen anderen genannten Kirchen und Religionsgemeinschaften, die für ihre Organisation und ihren Rechtsverkehr ausschliesslich ins Privatrecht verwiesen sind. Die Verfassungsbestimmungen bieten trotz sprachlicher Abstufung von «Landeskirche» bis hin zu «religiösen Vereinen» keine ausreichend klare und gehaltvolle Normierung, um de lege lata die Grundlage für weitere staatliche Anerkennungen neben der Landeskirche zu bilden.

Die beschriebenen Verfassungsbestimmungen stammen von 1921 und markieren den Stand am Ende eines «langen» 19. Jahrhunderts. Sie liegen also rund dreissig Jahre vor der oben (2.1.1) beschriebenen EMRK von 1950. Das heute geltende Staatskirchenrecht auf Gesetzesstufe führt sogar noch weiter ins 19. Jahrhundert zurück.

2.1.3 ... Gesetzesrecht: *BaukG 1868, KirchgVG 1870*

Auf Stufe der Gesetze soll zunächst das *Baukonkurrenzpflichtgesetz* (BaukG)¹⁴ von 1868 genannt werden, das noch heute geltendes Recht ist. Dessen Präambel zeugt davon, dass dieses Gesetz im Strudel der gegeneinander ankämpfenden staatskirchenrechtlichen Strömungen im Liechtenstein des 19. Jahrhunderts auf der kirchenzugewandten, kirchenfreundlichen Seite steht (und nicht der gegenläufigen josephinistischen, kirchenvereinnahmenden Position anhängt). In seiner Präambel heisst es nämlich, dass das Gesetz beabsichtige, seinen Gegenstand der Baukonkurrenzpflicht (das sind Zahlungspflichten im Zusammenhang mit Bauten und Reparaturen bei Kirchengebäuden im weiten Sinne) «mit Rücksicht auf die bisherige Observanz und auf die Bestimmungen des gemeinen Kirchenrechts gesetzlich zu regeln». Das Gesetz beruft sich somit auf geübtes (kirchliches und staatskirchenrechtliches) Gewohnheitsrecht («Observanz») sowie auf das all-gemein[e] Kirchenrecht (damals grundsätzlich noch das mittelalterliche Corpus Iuris Canonici vor der Kodifikation des Codex Iuris Canonici von 1917), welches es in diesem Sinne gewissermassen statisch ins staatskirchenrechtliche Baukonkurrenzpflichtgesetz inkorporiert. Bereits dieser Umstand, dass solche an sich kirchenrechtlichen Zahlungspflichten staatskirchenrechtlich per Gesetz fixiert, dass sie staatlicherseits als Rechtstitel zur Zahlungspflicht anerkannt und für dauerhaft verbindlich erklärt werden, ist ein klares Entgegenkommen des Staates gegenüber der Kirche. Das Gesetz liegt (zeitlich vorspuend) ferner ganz auf der Linie der Verfassung von 1921, indem es in der Präambel auch festhält, das Gesetz sei «nach gepflogenem Einvernehmen mit dem bischöflichen Ordinariat Chur mit Zustimmung des Landtages» zustande gekommen, so dass es für sich als Erlass das Einvernehmensprinzip zwischen Staat und Landeskirche in Art 38 Satz 2 LV von 1921 rund fünfzig Jahre vorwegnimmt.

¹⁴ Gesetz vom 12. Februar 1868 über die Regelung der Baukonkurrenzpflicht bei vorkommenden Kirchen- und Pfrundbaulichkeiten, LGBL. 1868 Nr 1/2, LR 182.2.

Das Baukonkurrenzpflichtgesetz umschreibt für Pfarrkirchen in § 1¹⁵ – im Wortlaut nochmals unter dem ausdrücklichen Bezug «nach dem allgemeinen Kirchenrecht» – eine stufen- und variantenreiche Kaskade an infrage kommenden zahlungspflichtigen Rechtssubjekten für notwendige Bauten und Reparaturen. Ohne kirchenrechtliches Grundwissen zu Begrifflichkeiten wie «Kirchenfabrik» oder «Patron» erschliesst sich die Bestimmung einer heutigen Juristin oder einem heutigen Juristen nicht auf Anhieb. Das ist zu verkraften, weil in der Rechtswirklichkeit sich die lange Kaskade ohnehin soweit entleert hat, dass es (abgesehen vom Patron bzw heute der Patronatsgemeinde) so oder so als darin letztgenannte Baulastpflichtige die «Pfarrgenossen» trifft.¹⁶ Zu diesen hat die Verwaltungsbeschwerde-Instanz (VBI) im Jahr 1995 entschieden, dass infolge Deckung von Pfarrgemeinde und politischer Gemeinde damals im Jahre 1868 nunmehr die «Pfarrgenossen» aktualisierend als die politische Gemeinde auszulegen seien und diese heute die entsprechende Zahlungspflicht treffe.¹⁷ Die Regelung des § 1 BaukG erweist sich demnach in grossem Ausmass als lex imperfecta hinsichtlich ihrer Tatbestandselemente, bildet aber nach wie vor den – heute öfter kritisierten – gesetzlichen Rechtstitel für eine staatliche Zahlungspflicht bei Kirchengebäuden. Recht und Wirklichkeit stehen in Schiefelage und die Normierung ist zweifellos überholt.

Ein weiteres Gesetz, das im dialektischen Widerspruch zwischen Kirchnähe und Kirchenferne im 19. Jahrhundert in Liechtenstein einer anderen Strömung unterlag, ist das *Kirchengutverwaltungsgesetz* (KirchgVG)¹⁸ von 1870. Dieses sieht in Art 1 vor, dass zur Verwaltung des Kirchenvermögens einer Pfarrgemeinde ein «Kirchenrat» eingerichtet wird. Dessen Mitglieder sind nach Art 2 – vereinfacht gesagt – (1) der Pfarrer («Ortsseelsorger»), (2) ein Gemeinderatsmitglied (meist der Gemeindevorsteher), (3) ein von der Gemeindeversammlung gewähltes Mitglied sowie (4) gegebenenfalls ein Repräsentant des (baulastpflichtigen) Patrons. Die personellen Machtverhältnisse mit kirchlich 1 zu weltlich 4 Delegierten in diesem Gremium tendieren hierbei grundsätzlich zur weltlichen Seite als stärker repräsentiert und mehrheitlich bei Entscheidungen. Das war bei Erlass des Gesetzes wohl auch die ratio legis im Hintergrund. Das Kirchengutver-

¹⁵ § 1 BaukG: «Zu den notwendigen Bauten und Herstellungen der Pfarrkirchengebäude ist nach dem allgemeinen Kirchenrecht zuvörderst / a) das Kirchenvermögen (Kirchenschatz, Kirchenfabrik), soweit es über die Bedeckung der Stiftungen und der jährlichen Currentausgaben vorhanden ist, berufen. / In Ermangelung eines solchen verfügbaren Vermögens haben sodann / b) der Patron und jeder andere, welche Einkünfte beziehen, die von der baubedürftigen Kirche herrühren, einzutreten. / Ausgenommen hiervon bleibt nur der betreffende Pfarrer, Curat oder Hilfspriester. / Wenn aber auch hiedurch die Aufbringung des Baubedarfes nicht zu ermöglichen wäre, sollen / c) die Pfarrgenossen zur Bestreitung der bezüglichen Kosten angehalten werden.»

¹⁶ Siehe Schädler, Emanuel: Die Kirchengebäude in Liechtenstein zwischen kanonischem und staatlichem Recht – Geschichte, Rechtslage, Perspektiven (Bendern 2020 = Beiträge Liechtenstein-Institut 46), S 42 und 61.

¹⁷ Siehe Entscheid der VBI vom 22.3.1995 zu VBI 1994/042, Erw. II./g (LES 1995, 53 am Ende).

¹⁸ Gesetz vom 14. Juli 1870 über die Verwaltung des Kirchengutes in den Pfarrgemeinden, LGBL. 1870 Nr 4, LR 182.1.

waltungsgesetz war josephinistisch angehaucht und sollte die hierzulande traditionsreiche Institution der laikalischen «Kirchenpfleger»¹⁹ und deren Partizipation in kirchlich-finanziellen Belangen gesetzlich dauerhaft absichern. Das Gesetz gewährleistet seither staatskirchenrechtlich eine weltlich-staatliche Beteiligung an der Verwaltung des Kirchenvermögens der Pfarrgemeinden im Rahmen der entsprechenden «Amtsobliegenheiten»²⁰. Aus heutiger Sicht mutet das Gesetz in unserer standpunktbedingten Rückprojektion, selbst wenn man um die hiesige Tradition der Kirchenpfleger weiss, kulturkämpferisch an. Dies umso mehr, als es im Spannungsfeld zum Baukonkurrenzpflichtgesetz von 1868 steht, das sich hinwiederum kirchenaffin gibt.

Die beiden beschriebenen Gesetze sind keineswegs exotische Sonderfälle. Vielmehr bilden sie einen wesentlichen Bestand der gesetzlichen Regelungen zum liechtensteinischen Staatskirchenrecht nach heute geltender Rechtslage. Dies belegt der Blick in die systematische Sammlung der liechtensteinischen Rechtsvorschriften unter der Ziffer «18 Staat und Kirche».

2.2 Zwischenergebnis: heutiges nationales Staatskirchenrecht auf dem Stand des «langen» 19. Jahrhunderts

Das gegenwärtig geltende nationale Staatskirchenrecht in Liechtenstein zeichnet ein staatskirchenrechtliches Schwarz-Weiss: Auf der einen Seite steht die einzige staatlich anerkannte römisch-katholische Landeskirche im öffentlichen Recht, auf der anderen Seite sind alle anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften kategorisch ins Privatrecht verwiesen. Dies bildet im Wesentlichen eine Realität und einen Rechtsstandpunkt ab, wie sie beide am Ende eines «langen» 19. Jahrhunderts hierzulande herrschten und schon damals nicht unumstritten waren. Je tiefer man in der geltenden Normenhierarchie hinuntersteigt, umso weiter ins 19. Jahrhundert gerät man – im geltenden Recht! – zeitlich zurück, und zwar samt aller damaligen Spannungen und Hintergründe. Dies zeigen die vorwiegend kollektivistische Perspektive und vermögensrechtliche Schwerpunktsetzung der Verfassungsbestimmungen von 1921 im Vergleich zur viel moderner ausgefallenen internationalen Regelung in der EMRK von 1950. Es zeigt sich aber auch am Baukonkurrenzpflichtgesetz von 1868 im Vergleich zum Kirchengutverwaltungsgesetz von 1870; sie sind konzeptionell nicht kohärent und ergeben zusammen eine unausgewogene

und unzeitgemässe staatskirchenrechtliche Rechtslage auf Gesetzesstufe.

3 Zukunft: Religionsverfassungsrecht

Unter «Religionsverfassungsrecht» versteht man – bereits in dieser offeneren Begrifflichkeit verdeutlicht – eine Erweiterung und Verschiebung der rechtlichen Perspektive gegenüber dem klassischen «Staatskirchenrecht» seit Anfang des 20. Jahrhunderts: Nicht mehr nur das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und den christlichen Kirchen, sondern dasjenige zwischen dem Staat und allen «Religionen» und Religionsgemeinschaften rückt ins Blickfeld, wobei diesbezüglich allem voran die «Verfassung» als staatliche Grundordnung mit ihren religionsrelevanten grundrechtlichen Garantien im öffentlichen «Recht» infrage steht.²¹ Dass auch in Liechtenstein die Zukunft weg vom geltenden Staatskirchenrecht mit nur einer anerkannten Landeskirche hin zu einem offeneren und vielfältigeren Religionsverfassungsrecht führt, lässt sich an verschiedenen Umständen festmachen, die als Wegweiser de constitutione et lege ferenda dienen können.

3.1 Wegweiser in die Zukunft

3.1.1 Recht: Verfassungswortlaut; ECRI; Rechtsvergleich

Mag die *sprachlich feine Abstufung* zwischen «Landeskirche», «anderen Konfessionen», «Religionsgesellschaften» und «religiösen Vereinen», wie sie die *Verfassung* heute in Art 37 und 38 LV vornimmt, keine genügende Verfassungsgrundlage bieten für weitere staatliche Anerkennungen, so dient sie doch als Fingerzeig. Schon dem Wortlaut nach zu urteilen, scheinen die Verfassungsväter weitere staatliche Anerkennungen in Zukunft nämlich nicht ausgeschlossen zu haben. Die Materialien deuten eher auf Gegenteiliges hin;²² nur war die Zeit damals noch nicht reif für staatliche Anerkennungen (damals der evangelischen Kirche) nebst der römisch-katholischen Landeskirche. Heute endlich das staatskirchenrechtliche Schwarz-Weiss auf eine religionsverfassungsrechtliche Vielfarbigkeit zu erweitern, steht aus dieser Sicht daher keineswegs «mit dem Geiste dieses Grundgesetzes nicht im Einklange» (Art. 114 LV), um es mit den Worten der Verfassung selbst zu formulieren, sondern ganz im Gegenteil.

Im Lichte der vergleichsweise modernen und umfassenden Regelung von Art 9 EMRK zur Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (siehe oben 2.1.1) in Verbindung mit Art 14 EMRK zur Nichtdiskriminierung hat die *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)* in ihrem Bericht über Liechtenstein im Jahr 2018 Bedenken geäussert: Nur eine einzig staatlich anerkannte Landeskirche trotz ausgewiesener pluralistischer Religionslandschaft (dazu unten 3.1.2) sowie eine dementsprechend stark ungleichmässige finanzielle Unterstützung könne möglicherweise eine unzulässige Diskriminierung von religiösen Minderheiten sein.²³ Zudem

¹⁹ Siehe Frommelt, Fabian: «Kirchenpfleger (Kirchenmaier, Heiligenpfleger)», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL).

²⁰ Art 5 KirchgV: «Die Amtsobliegenheiten des Kirchenrates umfassen: / 1. Die Genehmigung aller Kirchengeschäften nach dem Umfang der bischöflichen Ordinariatsverordnung vom 20. Januar 1866. / 2. Die Haftung für die fruchtbringende pupillarmässige Anlegung der Kirchenkapitalien, sowie / 3. für die rechtzeitige und pünktliche Einhebung der Zinse, / 4. die Ernennung des Mesners auf Grund eines Ternovorschlags von Seite des Ortsseelsorgers. Die Gehaltsbezüge und Dienstdauer desselben bestimmt der Gemeinderat, sofern aber mehrere Gemeinden eingepfarrt sind, der Kirchenrat. / 5. Den Abschluss der angefertigten Kirchenrechnung. / 6. Die Sorge für die pünktliche Vorlage der Kirchenrechnung an die vorgesetzten Revisionsbehörden.»

²¹ Vgl. Unruh, Religionsverfassungsrecht [Fn. 2], Rz 4.

²² Siehe Gamper, Art 37 LV [Fn. 12], Rn 6.

²³ Vgl. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI-Bericht über Liechtenstein (fünfte Prüfungsrunde),

erklärt der Bericht die Einrichtung einer muslimischen Begräbnisstätte für äusserst dringlich.²⁴ Die Sicht der EMRK tendiert folglich ebenfalls hin zum offeneren Religionsverfassungsrecht.

Eine *verfassungsrechtsvergleichende Umschau* ergibt, dass in verschiedenen traditionell katholisch geprägten Gemeinwesen rechtliche Entwicklungen hin zum Religionsverfassungsrecht eingetreten sind. Die Rechtsordnung in Österreich zum Beispiel meistert den Spagat zwischen althergebrachten Erlassen (wie dem Anerkennungsgesetz von 1874²⁵) mit modernen Rechtsetzungen (wie dem Bekenntnisgemeinschaftengesetz von 1998²⁶) und schafft ein klares, übersichtliches²⁷ System von staatlichen Anerkennungen mit «gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften» sowie «staatlich eingetragenen religiösen Bekenntnisgemeinschaften». Über ein inhaltlich vergleichsweise modernes Religionsverfassungsrecht mit einem Kirchengesetz aus dem Jahr 1990 verfügt beispielsweise der schweizerische Kanton Freiburg im Üechtland.²⁸ Doch herrscht auch dort kein Stillstand. Denn 2022 fand eine Vernehmlassung zu einem Gesetzesvorentwurf statt, der einen kommissionellen «Runden Tisch der Religionen» als Beratungsgremium für den Staat schaffen sowie die Voraussetzungen für die Gewährung öffentlich-rechtlicher Vorrechte an die Religionsgemeinschaften neu festlegen will.²⁹ Die beiden Beispiele zeigen im Ansatz, dass es keine Patentlösung gibt, sondern von jedem Gemeinwesen in Pfadabhängigkeit der bisherigen Entwicklungen ein individueller verfassungs- und gesetzgeberischer Weg hin zum Religionsverfassungsrecht gegangen werden muss, sofern der rechtspolitische Wille hierzu gegeben ist. Das gilt auch für Liechtenstein. Die genannten Beispiele zeigen aber auch, dass dieser Weg hin zu einem Religionsverfassungsrecht vielseitig offen ist: Er muss nicht zwangsläufig mit allem Hergebrachten brechen, er muss aber auch nicht alles Bestehende unbedingt bewahren.

3.1.2 Realität: Religionslandschaft; Praxis

Das liechtensteinische Staatskirchenrecht geht von der Prämisse aus, dass die Bevölkerung grossmehrheitlich geschlossen und bekennend der römisch-katholischen Kirche anhängt. In dieser Hinsicht sind mittlerweile Recht und Realität der hiesigen *Religionslandschaft* in Schiefelage geraten. Gemäss der Volkszählung³⁰ aus dem Jahr

2020 deklarieren sich (historisch betrachtet: nur) noch rund 70% der Bevölkerung als römisch-katholisch. Signifikant ist daneben der Anteil von rund 10% an Personen, die für sich keine Zugehörigkeit zu einer Kirche oder Religionsgemeinschaft erklären können, zu denen rund 4% von Personen «ohne Angabe» hinzukommen. Auf die evangelischen Kirchen insgesamt entfallen etwa 8% der Bevölkerung, auf den Islam etwa 6%. Wie vielfältig die hiesige Religionslandschaft im Übrigen geworden ist, dokumentiert ein vierzigseitiger Bericht des Vereins für Menschenrechte in Liechtenstein aus dem Jahr 2022: Buddhismus, Hinduismus und andere Religionen mehr finden sich heute in Liechtenstein.³¹ Diesen Entwicklungen wird das heute in Liechtenstein geltende Staatskirchenrecht (oben 2.1.2, 2.1.3) mit seiner Schwarz-Weiss-Zeichnung zwischen Landeskirche und allem Übrigen nicht mehr gerecht.

Behelfsmässige Abhilfe bei der Schiefelage zwischen staatskirchenrechtlicher Rechtslage einerseits und andererseits der religionspluralistischen Wirklichkeit schafft sich notgedrungen die *Praxis*. Für sie erweist es sich seit längerem schon als nicht mehr praktikabel, allein die römisch-katholische Landeskirche zu berücksichtigen und die anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften ganz aussen vor zu lassen. So fliessen denn auch mittlerweile zum Beispiel (vergleichsweise geringe) Beiträge³² seitens des Landes an verschiedene Kirchen und Religionsgemeinschaften, in Anerkennung deren gesellschaftlichen Wirkens und ihrer Bedeutung für ihre Gläubigen. Aber auch der religiöse Schulunterricht als weiteres Beispiel hat sich mit dem neuen «Liechtensteiner Lehrplan» von 2018 religiös aufgefächert. Im Wahlpflichtfachbereich «Ethik und Religionen» kann nebst dem konfessionellen Religionsunterricht in römisch-katholischer Ausrichtung auch ein solcher in evangelischer Ausrichtung oder ein Unterricht in überkonfessionellem Sinne besucht werden. Es dürfte daneben – dem Autor leider nicht bekannte – zahlreiche weitere Beispiele in der Praxis geben, die eine sinnvolle, praktisch unerlässliche Art praktizierten Religionsverfassungsrechts im Kleinen widerspiegeln und als Ventile für das strikte, nicht mehr zeitgemässe Schwarz-Weiss des geltenden Staatskirchenrechts dienen.

verabschiedet am 22.3.2018 [in deutscher Übersetzung], Ziff. 55 f.

²⁴ ECRI-Bericht [Fn. 23], Ziff. 58.

²⁵ Gesetz vom 20. Mai 1874, betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften, RGBl. Nr. 68/1874.

²⁶ Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften (BekenntnisgemeinschaftenG – BekGG), BGBl. I Nr 19/1998.

²⁷ Siehe dazu https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/kirchenein_austritt_und_religionen/3.html (besucht am 14.6.2023).

²⁸ Siehe als Überblick Winzeler, Einführung [Fn. 4], S 78–83.

²⁹ Siehe <https://www.fr.ch/de/ilfd/iaeza/news/der-gesetzesvorentwurf-zur-aenderung-des-gesetzes-ueber-die-beziehungen-zwischen-den-kirchen-und-dem-staat-geht-in-die-vernehmlassung> (besucht am 14.6.2023).

³⁰ Siehe https://etab.llv.li/PXWeb/pxweb/de/eTab/eTab_Bev%3%b6lkerung_Bev%3%b6lkerungsstruktur/213.001d.px/table/tableViewLayout2/?rxid=154586cd-9b5a-49bb-ad57-

10f78e74c86a (besucht am 14.6.2023).

³¹ Verein für Menschenrechte in Liechtenstein VMR (Hrsg.): Religiöse Vielfalt im Fürstentum Liechtenstein (Vaduz 2022), siehe https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2022/10/BROSCH_VMR_Religionsgemeinschaften_2022_FINAL-GzD.pdf (besucht am 14.6.2023).

³² Im Jahr 2018 nannte der ECRI-Bericht [Fn. 23], Ziff. 56, in summierten Totalzahlen der Beiträge von Land und Gemeinden pro Jahr circa CHF 8 Mio. für die Landeskirche, dagegen für die «protestantisch-reformierte Kirche» CHF 241 000 jährlich sowie eine Unterstützung des islamischen Religionsunterrichts in Höhe von jährlich CHF 13 500.

3.2 Bisherige Anläufe in die Zukunft:

«Trennung»/«Entflechtung»

Das Anliegen einer (zumindest teilweisen) Modernisierung des liechtensteinischen Staatskirchenrechts reicht zeitlich weit zurück. Bereits in den Landtagsprotokollen von 1960 lässt sich zum Beispiel nachweisen, dass es eine Studienkommission für eine Gesetzesvorlage zur öffentlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften gab.³³ Der heutige Stand der rechtspolitischen Dinge ist aber vor allem derjenige, wie er sich seit Gründung des Erzbistums Vaduz im Jahr 1997 entwickelt hat. Dabei war bisher jeweils eine gänzliche «Trennung» und (in modernerer Terminologie) «Entflechtung» von Staat und Landeskirche in allen gemeinsamen Bereichen angestrebt.

3.2.1 Chronologie der Entflechtungsbemühungen seit 1997

Seit 1997 das Erzbistum Vaduz gegründet wurde,³⁴ haben sich Bemühungen um eine Entflechtung von Staat und Kirche geregelt. Auch wenn sie letztlich in den Stillstand verfielen, in welchem wir uns heute wiederfinden, bilden sie doch die Grundlagen auch für künftige Überlegungen. Zur Orientierung diene daher ein chronologischer Überblick:

- 1999, 2003: Arbeitsgruppen «Staat und Kirche»
- 2004–2007: Vorarbeiten Experte Dr. Herbert Wille
- 2008: *Vernebmlassungsbericht* «Neuordnung des Staatskirchenrechts»
- 2011: *Vernebmlassungsbericht* «Neuregelung Staat und Glaubensgemeinschaften»
- 2011–2015: Konkordats-Verhandlungen mit dem Heiligen Stuhl
- 2012: *Bericht und Antrag (BuA) Nr. 114/2012* «Neuregelung Staat und Religionsgemeinschaften»; nicht-öffentliche Sitzung sowie erste Lesung im Landtag im November; *Stellungnahme Nr. 154/2012* «Neuregelung Staat und Religionsgemeinschaften»; zweite Lesung im Landtag im Dezember
- 2013–2015: Aushandlung von Vereinbarungen in den Gemeinden mit den Pfarreien
- 2014: BuA Nr. 57/2014 «Vorprüfung parlamentarische Initiative zur Neuregelung Staat und Religionsgemeinschaften»
- 2016–2019: Diverse Kleine Anfragen im Landtag
- 2021: Petition «Gleichberechtigung der Muslime»

3.2.2 Gründe für den Stillstand: zu viele betroffene Akteure und Ebenen

Im Rückblick kann als Hauptgrund dafür, dass die äusserst weit vorangekommenen Entflechtungsbemühungen des Jahres 2012 am Ende in Stillstand verfielen, folgender benannt werden: Man wollte zu viel auf einmal. Eine Entflechtung zielt nämlich auf eine vollständige Ablösung aller, namentlich der verwickelten vermögensrechtlichen Verbindungen zwischen den einzelnen Ge-

meinden und der Landeskirche. Eine Entflechtung beendet und bereinigt – unter Einhaltung des Einvernehmensprinzips mit der Landeskirche – das bestehende staatskirchenrechtliche System vollständig und errichtet an dessen Stelle ein gänzlich neues System (beispielsweise mit einer Mandatssteuer zur [Mit-]Finanzierung der Kirchen und Religionsgemeinschaften). Diese Vollständigkeit der Entflechtung bedingt, dass zahlreiche *Akteure* auf ganz verschiedenen hierarchischen *Ebenen* sich miteinander verständigen und einigen, teilweise in Detailfragen. Wenn im kollektiven Singular vom Verhandlungspartner «die Kirche» die Rede ist, täuscht dies leicht darüber hinweg, dass dies als Sammelsurium sowohl die elf Pfarreien samt Pfarrern als auch das Erzbistum mit dem Erzbischof sowie unter Umständen den Heiligen Stuhl in Rom bzw. den zuständigen Nuntius bezeichnet. Dem gegenüber steht als «der Staat» ein Konglomerat mit ebenfalls elf Gemeinden samt Vorstehern und Gemeinderäten, das Land Liechtenstein und seine Regierung und der Landtag und der Landesfürst, hinzu kommen die politischen Parteien, verschiedene Vereine und Interessenvertretungen sowie natürlich neben der Landeskirche alle Kirchen und Religionsgemeinschaften, die sich einbringen und mitdiskutieren und jeweils Anliegen haben.

Symptomatisch für diese Gesamtkonstellation ist, dass sie zu *bedingten Koppelungen* («wenn, dann», «vorausgesetzt, dass») und gegenseitigen *Zuständigkeits- und Verantwortungszuschiebungen* führt. Zusammengefasst: Der Landtag beschloss im Dezember 2012 mehrheitlich (wie vorgeschrieben mit mindestens Dreiviertelmehrheit) in erster Lesung die Verfassungsänderung und verabschiedete das Religionsgemeinschaftengesetz. Er koppelte deren Inkrafttreten aber an das Zustandekommen des Konkordats mit dem Heiligen Stuhl. Dieses wiederum wollten die amtskirchlichen Repräsentanten nach seiner erfolgten Aushandlung nur unterzeichnen, wenn in allen Gemeinden eine Einigung mit den Pfarreien erzielt würde, was dann in zwei Gemeinden nicht der Fall war. Also kam das Konkordat nicht zustande, also trat das (an sich gutgeheissene) Religionsgemeinschaftengesetz auch nicht in Kraft. Darüber hinaus wechselte 2012/2013 die Legislaturperiode des Landtags, weshalb die zweite Lesung und erforderliche nochmalige (mindestens dreiviertel) mehrheitliche Gutheissung der Verfassungsänderung in der darauffolgenden Landtagssitzung (Art 112 Abs. 2 IV) nicht durchgeführt wurde. So verfiel ein inhaltlich an sich gutgeheissenes Rechtsetzungsprojekt aus formellen Gründen in ewiges Ruhen.

3.2.3 Erfahrungen daraus: eruierte Problemfelder als methodische Ansatzpunkte, aber ...

Analysiert man die bisherigen Lösungsansätze zur Entflechtung von Staat und Kirche, lassen sich bestimmte typische Themen ausfindig machen, die es einer Lösung zuzuführen gilt. Auf dem Spektrum von «Form» und «Inhalt» liegen die einen Themen eher auf der inhaltlichen, die anderen eher auf der formellen Seite, wobei es in der Mitte auch gemischte Themen gibt. In eine Übersicht gebracht:

³³ Landtags-Protokolle 1960, I. Band, S. 35 f.: Traktandum «3. Ergänzungswahl in die Studienkommission für die Gesetzesvorlage betr. die öffentliche Anerkennung von Religionsgesellschaften».

³⁴ Siehe dazu den damaligen (nachträglich zur Erzbistumserrichtung erstellten) BuA Nr. 44/1998.

Form		Inhalt	
Land Gemeinden*	Landeskir- chentum	Religions- mündig- keit	Religiöser Unterricht
		Seelsorge in öffent- lichen Einrich- tungen	Daten
Verfassung Gesetz Konkordat* Verträge/ Vereinbarungen	Staatliche Anerken- nungen	Vermögensrechtliche Verhältnisse*	
		Finanzierung*	
Konkrete Einzelfragen			

Eine Entflechtung bezweckt die Lösung aller dieser Themen sozusagen auf einen Schlag. Dabei haben sich besonders diejenigen Themen als schwierig erwiesen, die in der Übersicht mit einem Asterisk* gekennzeichnet sind; sie sind erfahrungsgemäss die Problemfelder. Diese Erfahrung hat Erkenntniswert, denn sie lässt sich methodisch im Sinne von «Versuch und Irrtum» künftighin nutzen. Methodologisch betrachtet, handelt es sich dabei um den Ansatz des Kritischen Rationalismus nach dem Philosophen Karl Popper, welchen zum Beispiel Reinhold Zippelius in seiner «Rechtsphilosophie» folgendermassen zusammenfasst: «Wir finden uns mit einem Problem konfrontiert und schlagen versuchsweise eine Lösung vor. Diese setzen wir der Kritik aus. Besteht der Lösungsvorschlag die Probe [...] nicht, geben wir sie auf und ersetzen sie durch eine andere Problemlösung. Diese kann entweder eine ganz neue Antwort oder auch eine blosser Modifikation der früheren Problemlösung sein.»³⁵ Diesem Ansatz folgt der neue Anlauf im Vernehmlassungsbericht von 2023 (dazu sogleich unter 3.3.1 ausführlich), um unter Nutzung der bisherigen Ergebnisse den (ersten) Schritt vom heutigen Staatskirchenrecht hin zum Religionsverfassungsrecht der Zukunft zu tun.

3.2.4 ... nur unter der unerlässlichen Voraussetzung eines rechtspolitischen Willens

Angesichts der soeben genannten Problemfelder ist eines aber noch ganz deutlich festzuhalten, weil es auf methodischem Weg nicht fabriziert werden kann, sondern vorgefunden werden muss: Es ist unerlässliche Voraussetzung für den Weg vom Staatskirchenrecht hin zum Religionsverfassungsrecht, dass der entsprechende rechtspolitische Wille herrscht und der entsprechende rechtspolitische Entscheid für ein Religionsverfassungsrecht definitiv gefällt wird. Zaudern und Grübeln führt früher oder später wiederum zum Stillstand; diesfalls kann und soll man sich mangels rechtspolitischen Willens den Aufwand von vornherein sparen und alles beim Status quo belassen. Nur mit Hilfe ausreichender rechts-

politischer Antriebskraft kann ein solches Rechtsetzungsprojekt gelingen und zum Ziel gelangen, wobei das Recht dann nur noch das Instrument zur Umsetzung des rechtspolitischen Willens und Entscheides ist.

3.3 Neuer Weg in die Zukunft: Vernehmlassungsbericht (VNB) 2023 als «Neuordnung»

Am 10. Mai 2023 präsentierte die Regierung anlässlich einer Pressekonferenz einen Vernehmlassungsbericht³⁶ (VNB) zur Abänderung der Verfassung und Schaffung eines Religionsgemeinschaftengesetzes (RelGG). Die (verlängerte) Vernehmlassungsfrist endet am 18. September 2023. Die Ausführungen im Folgenden können die Vorlage nicht vollständig wiedergeben, sondern nur deren Grundzüge und ein paar ausgewählte Einzelaspekte beleuchten. Sie sollen dadurch aber bei der Orientierung helfen, sich im Vernehmlassungsbericht, nach Einzelheiten suchend, zurechtzufinden.

3.3.1 Konzept und Zielsetzung: Neuordnung auf Landesebene als erster, notwendiger Schritt

Die Vorlage verfolgt ein neues Konzept.³⁷ Sie bekennt sich methodisch zur Weiterentwicklung früherer Arbeiten und Ergebnisse, namentlich des seinerzeitigen BuA Nr 114/2012. Anstelle einer vollständigen Entflechtung, wie sie damals geplant war, beabsichtigt sie jedoch lediglich eine *Neuordnung*. Neuordnung bedeutet, dass das bestehende staatskirchenrechtliche System mit einer Landeskirche nicht beseitigt, sondern vielmehr beibehalten, jedoch so erweitert und ergänzt wird, dass es fließend kategorial in ein (späterhin noch weiter ausbaufähiges) religionsverfassungsrechtliches System überführt wird. Den unmittelbaren Regelungsgegenstand des Vernehmlassungsberichts bzw der geplanten Neuordnung bilden dementsprechend grundsätzlich die Beziehungen des Landes – und *nur die Landesebene* bzw Landeszuständigkeit – zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften. Die Ebene bzw Zuständigkeit der Gemeinden* ist höchstens indirekt oder ausführend betroffen, nicht aber primärer Regelungsgegenstand der Vorlage. Diese Ausrichtung auf eine Neuordnung auf Landesebene lässt somit die komplizierten vermögensrechtlichen Verhältnisse* sowie die Finanzierung* auf Gemeindeebene (im Gegensatz zur überschaubaren Finanzierung auf Landesebene) ausser Betracht. So läuft sie nicht Gefahr, sich wie die bisherigen Entflechtungsbemühungen darin blockierend zu verstricken, indem diese oben (3.2.3) benannten Problemfelder – markiert mit Asterisk* (zum Konkordat* unten unter 3.3.3) – nicht alle zugleich einer Lösung zugeführt werden sollen. Die *Zielsetzung* der Vorlage ist es, dringliche Missstände (siehe vor allem oben 3.1.1, 3.1.2) zu beheben und allem voran eine Gleichbehandlung der Kirchen und Religionsgemeinschaften herbeizuführen, namentlich durch Ermöglichung weiterer staatlicher An-

³⁵ Zippelius, Reinhold: Rechtsphilosophie. Ein Studienbuch, 6. Aufl. (München 2011), S 67 [§ 11/III.].

³⁶ Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung der Verfassung und die Schaffung eines Gesetzes über die staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften (Religionsgemeinschaftengesetz; RelGG) sowie die Abänderung weiterer Gesetze [100 S.], https://www.llv.li/serviceportal2/amtstellen/stabstelle-regierungskanzlei/vnb_relgg.pdf (besucht am 15.6.2023).

³⁷ Siehe VNB, S 14 ff.

erkenntnisse neben der Landeskirche. Gleichheit meint dabei nicht Uniformität (alle erhalten dasselbe), sondern gemäss dem Gleichheitssatz «Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich» zu behandeln. Mit anderen Worten: Gerechtfertigte, verhältnismässige, sinnvolle Unterscheidungen zwischen den Kirchen/Religionsgemeinschaften in einem abgestuften Anerkennungsregime sind nicht nur zulässig, sondern sogar geboten.

Der Vernehmlassungsbericht verzichtet auf das bisher immer angestrebte «Alles-und-sofort» einer Entflechtung und setzt stattdessen auf Ausbaufähigkeit. Er versteht sich als ein *erster, als solcher aber heute unbedingt notwendiger Schritt* auf ein zukunftssträchtiges Religionsverfassungsrecht zu, der herrschende Missstände beseitigt. Er schafft mit einer Verfassungsänderung und dem Religionsgemeinschaftengesetz, das insbesondere weitere staatliche Anerkennungsformen neben der Landeskirche ermöglicht, einen rechtlichen Rahmen und eine rechtliche Grundlage für Weiteres, das früher oder später folgen kann, aber nicht folgen muss. Als *zweiter Schritt* nämlich kann und wird es hoffentlich auf Grundlage des Religionsgemeinschaftengesetzes und innerhalb des von ihm abgesteckten Rahmens – ohne Konkordat (dazu unten 3.3.3.) – zu Verträgen/Vereinbarungen zwischen dem Staat (Land, Gemeinden) und den Kirchen/Religionsgemeinschaften (bzw deren rechtsfähigen Teilstrukturen) kommen. Hier nun können die Problemfelder der vermögensrechtlichen Verhältnisse* und Finanzierungen* auf Gemeindeebene* angegangen werden. Jede erzielte Vereinbarung ist dabei ein Erfolg und nicht mehr, wie bei der bisherigen Sichtweise, das Nicht-Erzielen von Vereinbarungen in allen elf Gemeinden ein Grund für ein Scheitern. Womöglich kann gerade diese ungezwungene Herangehensweise dazu führen, dass früher oder später flächendeckend Vereinbarungen erzielt werden. Dann ist die Zeit reif und die Sach- und Rechtslage bereit für einen allfälligen *dritten Schritt*, aber nur, falls er denn rechtspolitisch auch gewollt ist: die Errichtung eines gänzlich neuen religionsverfassungsrechtlichen Systems (mit zum Beispiel eigenständiger Finanzierung der Kirchen/Religionsgemeinschaften oder eine Mandatssteuer).

3.3.2 Umsetzung: Verfassungsänderung, Religionsgemeinschaftengesetz (RelGG)

In der *Verfassung* bleiben gemäss der Vorlage erhalten: die Statuierung der individuellen Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art 37 Abs 1 LV wie bisher); die Vermögensrechtsgarantie an sich (Art 38 Satz 1 LV mit Wortlautbereinigung sowie Streichung von Satz 2); die von Verfassungs wegen römisch-katholische Landeskirche (Art 37 Abs 2 LV mit Streichung des zweiten Teilsatzes nach dem Semikolon). Neu soll Art 37 LV als Abs 3 festhalten:

«Die Religionsgemeinschaften entfalten sich innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung in der Erfüllung ihrer religiösen Aufgaben frei von staatlichen Eingriffen. Im Übrigen werden die Beziehungen des Staates zu den Religionsgemeinschaften durch Gesetz und Vertrag geregelt.»

Damit wird im ersten Satz nicht nur die kollektive Religionsfreiheit statuiert, sondern materiell auch eine

Basis für weitere staatliche (öffentlich-rechtliche) Anerkennungen neben der Landeskirche gelegt. Im zweiten Satz ergeht ein verfassungsmässiger Gesetzgebungsauftrag («durch Gesetz ...») zum Erlass des Religionsgemeinschaftengesetzes. Dieses soll ein zentrales, kompaktes und für alle Kirchen/Religionsgemeinschaften einheitlich geltendes Rahmengesetz bilden, das vor allem ein Anerkennungsregime (dazu sogleich) regelt. Die «Auffüllung» dieses Rahmens mit Konkretisierungen und Detaillierungen erfolgt sodann gewünschtenfalls (teilweise aber auch zwingend [vgl. Art 5 Abs 2 RelGG]) durch die Möglichkeit von Vereinbarungen («... und Vertrag» [dazu Art 23 RelGG]) zwischen Land/Gemeinden und Kirchen/Religionsgemeinschaften bzw deren rechtsfähigen Teilstrukturen.

Das *Religionsgemeinschaftengesetz* «regelt die Beziehungen zwischen dem Staat und den staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften [einschliesslich der Kirchen zu verstehen, E. S.]» (Art 1 Abs 1 RelGG) und enthält ein abgestuftes *Anerkennungsregime*.³⁸ Die Landeskirche ist von Verfassungs wegen als solche anerkannt. Von Gesetzes wegen erfahren die evangelische sowie die evangelisch-lutherische Kirche eine staatliche Anerkennung (Art 2 Abs 1 Bst b und c RelGG). Künftig steht zudem ein Anerkennungsverfahren (Art 8 und 22 RelGG) vor der Regierung offen, das privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften anstrengen können, um bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen (ausführlich geregelt in Art 7 RelGG) eine staatliche Anerkennung verliehen zu bekommen. Alle übrigen Religionsgemeinschaften bleiben, wie bis anhin, privatrechtlich organisiert (Art 2 Abs 3 RelGG). Es soll aber neuerdings auch die Möglichkeit bestehen, privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften einzelne, auch mehrere Vorrechte (Art 14 f. RelGG) im Sinne von öffentlich-rechtlichen Privilegierungen mit Rechten und Pflichten³⁹ zuzuerkennen, zum Beispiel den Zugang zu öffentlich erfassten Daten ihrer Religionsangehörigen (Art 24 Abs 3 RelGG).

Eine staatliche Anerkennung zeitigt vor allem die Rechtswirkung, dass die betreffende Religionsgemeinschaft vom Privatrecht ins öffentliche Recht überwechselt: Ihr wird der Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft *sui generis* zuteil und sie sowie ihre Teilstrukturen erlangen öffentlich-rechtliche Rechtsfähigkeit (Art 2 Abs 2 RelGG). Daraus folgt namentlich die entsprechende öffentlich-rechtliche Vertragsfähigkeit für Vereinbarungen mit dem Land und/oder den Gemeinden.

Die staatlich anerkannten oder entsprechend bevorrechteten Religionsgemeinschaften erhalten gemäss der Vorlage seitens des Landes eine *finanzielle Unterstützung*. Diese ist zur Finanzierung der Tätigkeit im Inland zu verwenden und verbunden mit einer Rechenschaftspflicht in Form eines jährlichen Tätigkeitsberichts über die wichtigsten Aktivitäten zuhanden der Regierung (Art 19 RelGG). Die finanzielle Unterstützung bedeutet zum einen (negativ) eine Steuerbefreiung (Art 21 RelGG); zum anderen umfasst sie (positiv) jeweils einen jährli-

³⁸ Siehe VNB, S 25–27.

³⁹ Siehe zusammenstellend VNB, S 48.

chen finanziellen Beitrag. Dieser setzt sich aus einem Grundbeitrag von CHF 20 000 sowie zusätzlich einem variablen Beitrag bemessen nach der Anhängerzahl gemäss Volkszählung – pro einhundert zugehörenden Personen sind es CHF 1000 – zusammen (Art 17 RelGG). Die finanziellen Leistungen der Gemeinden an die Religionsgemeinschaften bleiben von dieser Unterstützung auf Landesebene ausdrücklich unberührt (Art 20 RelGG); das oben (2.1.3) genannte Baukonkurrenzpflichtgesetz von 1868 sowie das Kirchengutverwaltungsgesetz von 1870 bleiben somit vorerst in Kraft. Dem bleibt vereinfacht gesagt so lange so, bis – im allfälligen zweiten Schritt (dazu oben 3.3.1 am Ende) – die Gemeinden, schliesslich hoffentlich *alle* Gemeinden mittels Vereinbarungen ihre vermögensrechtlichen Verhältnisse mit der römisch-katholischen Landeskirche vertraglich bereinigt haben werden (so Art 23 Abs 2 RelGG), so dass beide Gesetze als obsolet ausser Kraft gesetzt werden können.

Zu den *weiteren Regelungsmaterien* im geplanten Religionsgemeinschaftengesetz nur stichwortartig noch ein paar Hinweise als Überblick: Religionsmündigkeit mit vollendetem 14. Lebensjahr (Art 4 RelGG), Religionsunterricht an den Schulen (Art 5 RelGG), Seelsorge in öffentlichen Einrichtungen und Anstalten (Art 6 RelGG); jährliche Gespräche zwischen der Regierung und den Religionsgemeinschaften (Art 10 RelGG); Beendigung und Entzug staatlicher Anerkennungen (Art 11 f. RelGG) oder von verliehenen Vorrechten (Art 16 RelGG); Informierung der Öffentlichkeit (Art 13 RelGG); Erfassung, Weitergabe und Schutz von Daten über die Religionszugehörigkeit (Art 24 RelGG).

3.3.3 Kritische Punkte: kein Konkordat; Einvernehmensprinzip

Die Vorlage sieht eine Umsetzung *ohne Konkordat* vor,⁴⁰ wie damals der Vernehmlassungsbericht von 2008. Ein Konkordat ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwecks Regelung der gemeinsamen Angelegenheiten zwischen einem Staat und dem Heiligen Stuhl als völkerrechtlicher Repräsentant der römisch-katholischen Kirche. Die Argumente für das Absehen von einem Konkordat im Vernehmlassungsbericht sind: Ein Konkordat wäre ein neues, bislang fremdes Element in der liechtensteinischen Rechtsordnung, dessen Geltungskraft und Einordnung in der hiesigen Normenhierarchie keineswegs klar wäre. Es würde von vornherein die römisch-katholische Kirche, die als einzige Kirche/Religionsgemeinschaft mit dem Heiligen Stuhl über Völkerrechtssubjektivität verfügt, privilegieren, was der Zielsetzung der Gleichbehandlung widerspräche. Ein Konkordat würde einerseits – unnötigerweise und legistisch nicht unbedenklich – andernorts bestehende Normierungen (wie beispielsweise die Religionsfreiheit gemäss Art 37 Abs 1 LV) aufnehmen, bekräftigen und verdoppeln. Andererseits enthielte ein Konkordat auf Stufe des Völkerrechts (siehe oben 2.1.1) und somit auf viel zu hoher Normstufe Regelungen zu Detailfragen (wie zum Beispiel im Anhang zu Fragen der grundbücherlichen Umtragung von einzelnen Grundstücken in den Gemeinden). Der Vernehmlassungsbericht

sieht die Möglichkeit vor, künftig solche Detailfragen auf der ihnen angemessenen Stufe der Gemeinden und Pfarreien mittels Vereinbarungen zu lösen und zu regeln. Im Ergebnis: Der Wegfall eines Konkordates bringt keine regulative Einbusse mit sich; er bewirkt aber, dass rechtlich ungleiche und unklare Bindungswirkungen gar nicht erst eintreten.

Die Vorlage bewahrt, aber wandelt das *verfassungsmässige Einvernehmensprinzip* zwischen Staat und Landeskirche. Auch künftighin wird für die Gestaltung aller gemischten Angelegenheiten, die sie beide betreffen, grundsätzlich gegenseitiges Einverständnis vonnöten sein. Die Vorlage verstösst deshalb nicht gegen das Einvernehmensprinzip, weil sie das bestehende staatskirchenrechtliche System in den Grundzügen beibehält und es aktualisierend zum religionsverfassungsrechtlichen System erweitert, aber nicht umstürzt. Der Status und die besondere Privilegierung der Landeskirche ist kein exklusives Monopol, das die Verleihung weiterer ähnlicher Statusformen oder Privilegien an andere Kirchen oder Religionsgemeinschaften ausschliesse. Wenn die Vorlage die Streichung von Art 38 Satz 2 LV (insbesondere den Passus: «das Einvernehmen mit der kirchlichen Behörde») vorsieht, beseitigt sie damit das Einvernehmensprinzip keineswegs. Dieser Wortlaut dient de constitutione lata nur als grammatikalischer Anknüpfungspunkt im Zusammenhang mit der Spezialfrage der Verwaltung des Kirchengutes für ein übergeordnetes, verfassungsmässig ohnehin geltendes und allseits anerkanntes Einvernehmensprinzip. Der Geist der Verfassung, ausgedrückt zum Beispiel in der Verfassungsurkunde angehängten Schreiben⁴¹ Fürst Johanns II., bietet dafür Gewähr. Künftighin soll aber, gemäss der Vorlage, aus dem heute rein zweiseitigen (staatskirchenrechtlichen) Einvernehmensprinzip ein vielseitiges (religionsverfassungsrechtliches) Einvernehmensprinzip werden. Dies verbürgt insbesondere das in der Vorlage vorgesehene rechtliche Instrument der Verträge/Vereinbarungen in beiderseitigen Belangen zwischen Land/Gemeinden und Kirchen/Religionsgemeinschaften; ein Vertrag bedingt naturgemäss eine gegenseitig übereinstimmende Willenserklärung und vorgängige Einigung, geht also implizit weiterhin vom Einvernehmensprinzip aus.

4. Schlusswort: Zehentablösungsgesetz von 1864 als geschichtliches Lehrstück?

Die Sach- und Rechtslage, wie sie der vorliegende Beitrag dargelegt hat, kennt einen Präzedenzfall in der liechtensteinischen Rechtsgeschichte: das Zehentablösungsgesetz von 1864. Infrage stand damals der seit dem 9. Jahrhundert auf Liechtensteiner Gebiet urkundlich belegte «Zehent», welcher die Abgabe des zehnten Teils von Naturalerträgen auf einem landwirtschaftlichen Grundstück durch dessen Nutzer bezeichnete; während der Zehnt ursprünglich an die Kirche entrichtet werden musste und später als Abgeltung für Seelsorge und Sakra-

⁴⁰ VNB, S 16–18.

⁴¹ Dort heisst es: «[...] aus dem *altbewährten, auch weiter zu pflegenden Zusammenarbeiten von Staat und Kirche* unter Gottes Schutz auch auf dem Boden des neuen Staatsgrundgesetzes Meinem Volke und Meinem Lande neues Heil und reicher Segen erblühe.»

mentenspendung angesehen wurde, gelangten Zehentrechte unzulässigerweise nicht selten auch in die Hände weltlicher Herrschaften, was zu Auseinandersetzungen mit der Kirche führte.⁴² Vielleicht kann das Zehentablösungsgesetz von 1864, welches das uralte Rechtsinstitut des Zehent endlich und endgültig beseitigte, in gewisser Hinsicht auch als Lehrstück aus der Geschichte für die heutige Situation dienen, zumal es etliche Ähnlichkeiten aufweist: uralte hergebrachte vermögenrechtliche Rechtstitel im strittigen staatskirchenrechtlichen Rechtsbereich; weitgehende Einigkeit, dass der Zehent als Rechtsinstitut überholt war; komplizierte und individuelle finanzielle Verwicklungen auf der Gemeindeebene, die gemeindeweise abzugelten waren; immense Ablösungssummen und langjährige Ablösungsfristen – und am Ende eine Lösung durch rechtspolitische Tatkraft und Mut in Form des Zehentablösungsgesetzes. Albert Schädler berichtet in seiner «Thätigkeit des liechtensteinischen Landtages im 19. Jahrhunderte» davon in folgenden Worten [*Hervorhebungen* E. S.]:

«In der Sitzung vom 7. I. 1864 wurde das Zehentablösungsgesetz endgültig angenommen. [...] Das Gesetz ordnet an, dass die Zehentablösung *gemeindeweise* zu geschehen habe. Die Ausmittlung der Entschädigungssumme wird zuvörderst dem *gütlichen Uebereinkommen* der Verpflichteten und Berechtigten anheim gestellt, eventuell hat eine landesfürstliche Kommission einzutreten. [Es folgen Ausführungen zu den Berechnungsgrundlagen, Anm. E. S.] Das Zehentablösungskapital bildet den 20 fachen Wert der jährlichen Zehentrente. Zur Abzahlung der Ablösungssumme wird dem Verpflichteten ein Termin von 20 Jahren eingeräumt [...]. Schon zur Zeit der ständischen Verfassung [von 1818, E. S.] war in den Jahren 1848, 1852, 1858 und 1859 wiederholt von den Landständen ein Grundentlastungsgesetz verlangt worden. Endlich wurde am 27. VI. 1859 der erste Gesetzentwurf zur höchsten Sanktion vorgelegt, *aber nicht genehmigt*, sondern es wurden weitere Erhebungen über die Zehentverhältnisse angeordnet. So blieb es dem Landtage [nach der nunmehr geltenden Konstitutionellen Verfassung von 1862, E. S.] vorbehalten, das *sehr zeitgemässe* Gesetz, das in *unseren Nachbarstaaten*, der Schweiz und Oesterreich schon durchgeführt worden war, einzuführen. Das neue Gesetz bedeutet einen *wichtigen Fortschritt* in der volkswirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes. [...] In dem auch geschichtlich interessanten Kommissionsberichte, welchen der Abgeordnete Landrichter Kessler erstattete, werden die *verwirrten Zehentverhältnisse*, wie dieselben zur Zeit der Einführung des neuen Gesetzes in unserem Lande noch bestanden, wie folgt, geschildert: «Die Gemeinde Balzers hat das Erscheinen des Zehentablösungsgesetzes nicht abgewartet, sondern im Jahre 1862 durch freiwilliges Uebereinkommen mit dem Zehentherrn, die Zehentablösung ausgeführt. [...] [Es folgen detaillierte Ausführungen zu weiteren Gemeinden, Anm. E. S.] [...] Diese geschilderten Zehentrechte hatten sich im Laufe der Jahrhunderte wohl hauptsächlich infolge von Rechtsstreitigkeiten so wirt he-

rausgebildet. [...] *Die Zehentablösung vollzog sich auf Grund des neuen Gesetzes ohne besondere Schwierigkeiten und wurde von der Bevölkerung allgemein begrüsst.* Die Ablösungssumme von sämtlichen im Lande befindlichen Zehentgerechtigkeiten betrug die ansehnliche Summe von 102,107 fl. Ö. W.»⁴³

⁴² Niederstätter, Alois: «Zehnt», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL).

⁴³ Schädler, Albert: Die Thätigkeit des liechtensteinischen Landtages im 19. Jahrhunderte. I. Folge, in: JBL 1 (1901), S 81 ff., S 95–98, Hervorhebungen E. S.