

9. Mai 2023: 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.

Ministerium für Präsidiales und Finanzen, LNR 2023-731
Frist bis 18. September 2023

Regierung des
Fürstentums Liechtenstein
Peter-Kaiser-Platz 1
Postfach 684
9490 Vaduz

Schaan, 15. September 2023

Stellungnahme des Vereins für eine offene Kirche

Sehr geehrter Herr Regierungschef, sehr geehrte Regierungmitglieder,

Der Verein für eine offene Kirche bedankt sich für die Einladung zur Teilnahme an der gegenständlichen Vernehmlassung 2023.

Seit der Gründung des Vereins für eine offene Kirche im Jahr 1998 haben wir uns regelmässig an den Entwürfen und Diskussionen zur Reform des Staatskirchenrechts in Liechtenstein beteiligt. Bei den Regierungen Mario Frick und Otmar Hasler war bis 2008 eine «Arbeitsgruppe Kirche und Staat» eingesetzt. Wir durften in dieser Arbeitsgruppe vertreten sein und haben auch in diesem Rahmen wichtige Impulse eingebracht.

Aus den Diskussionen der genannten Arbeitsgruppe und unter Federführung des Experten Dr. Herbert Wille entstand der Vernehmlassungsbericht vom 14. November 2008: «Vernehmlassungsbericht betreffend Neuordnung des Staatskirchenrechts».

Dieser Bericht (im Folgenden: VB 2008) entwickelte eine Gesamtkonzeption für ein modernes Religionsrecht, die uns bis heute vorbildlich erscheint. Bereits hier war ein Religionsgemeinschaftengesetz grundgelegt. Für die Ebene Gemeinde-Pfarrei wurde eine «Ablösung» skizziert, sodass die politische Gemeinde zukünftig von der katholischen Pfarrei institutionell entkoppelt wäre. Ein Konkordatsvertrag wurde aus guten Gründen abgelehnt (S. 30–33). Für die Religionsfinanzierung wurde das neue Modell der sogenannten Mandatssteuer («obligatorische Teilzweckbindung») vorgeschlagen.

Der Verein für eine offene Kirche hatte sich damals intensiv mit diesen Ideen befasst. Wir halten den VB 2008 bis heute für massgeblich und bedauern es, dass dieses Gesamtkonzept

nicht als «Bericht und Antrag» (BuA) in den Landtag eingebracht wurde. Dafür waren wohl äussere Umstände (Regierungswechsel 2009) ausschlaggebend.

2011 erschien dann der «Vernehmlassungsbericht betreffend die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften» der Regierung Klaus Tschüscher (im Folgenden: VB 2011). Wie alle nachfolgenden Vorlagen, brachte er nur noch Teilaspekte des VB 2008 vor und modifizierte einzelne Inhalte. So war etwa im VB 2011 eine reine Spendenfinanzierung der Religionsgemeinschaften vorgesehen, die allerdings nach den kritischen Rückmeldungen in der Vernehmlassung wieder durch eine Mandatssteuer ersetzt wurde.

Auch der VB 2011 übernahm die Idee eines Religionsgemeinschaftengesetzes (RelGG). In der Dezember-Sitzung des Landtags 2012 wurde dieses RelGG angenommen. Es ist aber bis heute nicht in Kraft getreten, da es gekoppelt wurde an die Verfassungsänderung sowie an den Abschluss des Konkordats mit dem Heiligen Stuhl.

Der geplante Staatsvertrag mit dem Heiligen Stuhl (Konkordat) konnte bis heute nicht abgeschlossen werden. Die Gründe für das Scheitern des Konkordats können hier nicht im Einzelnen erörtert werden. Es sei aber bemerkt, dass der Verein für eine offene Kirche diesem konkreten Konkordatsentwurf von Anfang an kritisch gegenüberstand, sowohl aus formalen wie auch aus inhaltlichen Gründen. Jedenfalls ist durch die schleppenden – und letztlich ergebnislosen – Konkordatsverhandlungen das gesamte Reformvorhaben bis auf den heutigen Tag blockiert.

Zum Vernehmlassungsbericht 2023

Vor diesem Hintergrund begrüssen wir es ausdrücklich, dass die aktuelle Regierung das Thema Kirche-Staat wieder aufgreift und eine Neuordnung des Staatskirchenrechts in Angriff nimmt. Der Zeitpunkt liegt für uns allerdings ungünstig: Wir rechnen mit einer baldigen Emeritierung des ersten Erzbischofs von Vaduz, was auch eine neue personelle und pastorale Aufstellung der katholischen Kirche in Liechtenstein nach sich ziehen sollte. Wir hätten es ausdrücklich begrüsst, wenn die Regierung bereits die neue Bistumsleitung an den Tisch geholt hätte – möglicherweise wieder in einer «Arbeitsgruppe Kirche und Staat», an der wir uns auch gerne beteiligen würden.

Von der Gesamtcharakteristik her ist der neue Vernehmlassungsbericht ein rein juristisches Papier, das die konkreten Erfahrungen und Binnenstrukturen der einzelnen Religionsgemeinschaften zu wenig abbildet. Wir finden uns auch als Katholikinnen und Katholiken mit unseren schwierigen Kirchen-Erfahrungen in diesem Text nicht wieder. Weite Teile des VB 2023 gehören in den Bereich der Legistik, drehen sich um die sprachliche Harmonisierung verschiedener Gesetzesbestimmungen. Etwa wenn der Begriff «Religionsgesellschaften» neu durch «Religionsgemeinschaften» ersetzt wird. Dieses legistische Handwerk ist sicherlich wichtig, berührt aber nicht unsere konkrete Erfahrungsebene.

Auf der inhaltlichen Ebene können wir hier nicht auf sämtliche Punkte eingehen, wollen aber einzelne herausheben:

Konkordat und Religionsgesetz

Zwei Aspekte sehen wir positiv: Zum einen, dass der VB 2023 ausdrücklich auf ein Konkordat mit dem Heiligen Stuhl verzichtet (S. 16 ff.). Dies liegt ganz auf der Linie des Vereins für eine offene Kirche, da die Gestalt des geplanten Konkordats in unseren Augen rein klerikalistisch angelegt war und keine Mitbeteiligung der Gläubigen in der katholischen Kirche vorsah.

Zum zweiten waren wir gegenüber einem allgemeinen Religionsgesetz stets positiv eingestellt, das es erlaubt, auch weitere Religionsgemeinschaften in das staatliche Recht einzubeziehen. Bisher ist einzig die römisch-katholische Kirche öffentlich-rechtlich anerkannt (LV Art. 37 Abs. 2). Alle weiteren Religionsgemeinschaften sind in das Privatrecht verwiesen. Auf diesem Hintergrund befürworten wir die Implementierung eines Religionsgemeinschaftengesetzes in Liechtenstein (Seite 23 ff.). Besonders für unsere beiden evangelischen Schwesterkirchen (Evangelische Kirche und evangelisch-lutherische Kirche) wünschen wir schon seit Langem einen öffentlich-rechtlichen Status.

Religionsfreiheit

Zu wenig Beachtung findet im VB 2023 das Grundrecht der Religionsfreiheit. Es ist von hoher Bedeutung, dass bereits die Verfassungsgeber von 1921 im Artikel 37 Abs. 1 die Grundrechte der Gewissens- und Religionsfreiheit allen anderen Aussagen zur Religions-thematik vorangestellt hatten: «Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist jedermann gewährleistet.» Dieser Absatz soll «unverändert» bleiben (vgl. S. 29; fehlt aber auf S. 74!)

Wir regen an, hier eine erweiterte und modernisierte Formulierung der Religionsfreiheit in enger Anlehnung an den Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in die Liechtensteinische Verfassung aufzunehmen. Der VB 2008 hatte dies bereits vorgesehen. Die EMRK hat in Liechtenstein Verfassungsrang. Mit einer neuen, erweiterten Formulierung der Religionsfreiheit könnte sowohl die individuelle wie die korporative, sowohl die positive wie die negative Religionsfreiheit festgehalten werden. Diese Grundrechte sind heute auch für unseren Staat elementar.

Ebene von Land und Gemeinden

Seit wir uns intensiver mit dem Staatskirchenrecht in Liechtenstein befassen, ist uns bewusst, dass die stärksten Verbindungen und Verknüpfungen zwischen katholischer Kirche und Staat in Liechtenstein nicht auf der Landesebene liegen, sondern auf der Gemeindeebene. Die Kirchengeschichte Liechtensteins ist weitgehend eine Pfarreiengeschichte. Auch heute sind wir als Katholikinnen und Katholiken Teil einer Pfarrei. Die zahlreichen Auseinandersetzungen, die wir seit 1997 über die pastorale Gestaltung und personelle Leitung der Pfarreien erleben, spielen sich alle auf der Gemeindeebene ab.

Aufgrund alter Rechtstitel aus dem 19. Jahrhundert sind die politischen Gemeinden (zu) eng mit den katholischen Pfarreien verwoben. Die Kirchengebäude sind – allerdings als «zweckgebundenes Vermögen» – in der Regel im Besitz der Gemeinden. Die kirchlichen Angestellten bzw. das gesamte «Kirchenwesen» wird aus den allgemeinen Gemeindesteuern finanziert.

Vor diesem Hintergrund scheint es uns unmöglich, das Staatskirchenrecht in Liechtenstein zu reformieren, wenn man nicht die Ebene von katholischer Pfarrei und politischer Gemeinde mit einbezieht. Auf dieser Ebene spielen sich die grossen Gestaltungs- und Finanzierungsfragen ab.

Der VB 2023 beschränkt sich explizit auf die Landesebene und lässt auf der Pfarrei- und Gemeindeebene die überkommenen Regelungen bestehen. Auf der Landesebene ist der Regelungsbedarf allerdings überschaubar, im Kern geht es um eine Verfassungsänderung und ein neues Gesetz (RelGG).

Wir meinen, dass die Vorlage in diesem zentralen Punkt einer Ergänzung und Überarbeitung bedarf. Eine Neuordnung Kirche-Staat muss notwendigerweise auch ein Modell der Entflechtung auf der Gemeindeebene umfassen. Die Reform wird ansonsten nicht gelingen. Dabei kommt der Regierung die Aufgabe zu, eine Lösung («Ablösung») für die Gemeinden zu skizzieren, welche die Gemeindeautonomie achtet. Nicht zielführend scheint uns die direkte

Übernahme der Vorlagen aus den Konkordatsverhandlungen. Als Verein für eine offene Kirche wünschen wir eine weitgehende Partizipation und Mitbestimmung der Gläubigen in ihrer Pfarrei. Es ist zu überlegen, wie dies in Zukunft gewährleistet werden kann, wenn die Kirchenräte in den Gemeinden abgeschafft werden sollten.

Insgesamt würden wir uns eine intensive Beschäftigung mit dem Kirchengemeindemodell bzw. dualen System, welches die meisten Schweizer Kantone kennen, wünschen. Unser Staatskirchenrecht ist historisch ohne Zweifel eine Vorstufe zum dualen System (siehe etwa den Begriff «Kirchgemeinden» in Art. 38 LV). Leider wurden solche Kirchengemeinden nie verwirklicht. Im VB 2023 wird das duale System rundweg abgelehnt (siehe S. 38). Das können wir nicht nachvollziehen. Die Frage müsste sein: Wie können die Katholikinnen und Katholiken in der katholischen Kirche eine echte Mitwirkung erfahren, wenn keine staatskirchlichen Gremien mehr vorgesehen sind? Es ist nicht unser Plan, nun in jeder Pfarrei eine Parallelgemeinde im Sinne einer Kirchengemeinde zu errichten – das wird heute schon rein praktisch nicht mehr möglich sein. Aber es ist zu überlegen, welche zeitgemässe Form es geben könnte, die die Gläubigen in die organisatorischen, personellen, finanziellen und pastoralen Fragen einer Pfarrei verbindlich mit einbezieht.

Zur Religionsfinanzierung

Allen Experten ist klar, dass der Bereich der Religionsfinanzierung in Liechtenstein dringend einer Reform bedarf. Nachdem der VB 2023 auf der Gemeindeebene aber keine Änderungen vornimmt, wird das überholte Modell der direkten Finanzierung der katholischen Pfarreien aus der Gemeindekasse weiterhin Bestand haben. Dieses Modell ist aber nicht mehr haltbar. Es widerspricht der Religionsfreiheit, näherhin der negativen Religionsfreiheit. Eine Person kann nicht dazu verpflichtet werden, eine Religionsgemeinschaft gegen ihren Willen finanziell mittragen zu müssen.

Die neu vorgesehenen Direktzahlungen auf Landesebene (Fixum plus variabler Teil) stehen vor demselben Problem, dass sie das Prinzip der Religionsfreiheit verletzen. Diese Gelder werden aus dem Steueraufkommen aller Steuerpflichtigen entnommen – dies ist heute rechtlich im Religionsbereich nicht mehr vermittelbar.

Der Verein für eine offene Kirche hat sich intensiv mit dem Modell der Mandatssteuer auseinandergesetzt. Wir finden dieses Modell sehr reizvoll – besonders durch die jährliche Wahloption – und können nicht verstehen, dass es im VB 2023 nicht wieder aufgegriffen wird. Es war bisher in allen Vorlagen vorgesehen und gut begründet, auch im verabschiedeten RelGG 2012.

Wir regen an, dass das Modell der Mandatssteuer wieder in die Vorlage aufgenommen wird. Dabei wäre zu beachten, dass in der Auswahl nicht ausschliesslich drei christliche Kirchen stehen (wie im RelGG 2012), sondern auch soziale, karitative oder kulturelle Zwecke. Nur so kann man von einer Mandatssteuer oder «Gemeinschaftssteuer» im Vollsinn sprechen.

Zum Religionsgemeinschaftengesetz

Wir können an dieser Stelle nicht nochmals alle Kriterien diskutieren, die für die «staatliche Anerkennung» von Religionsgemeinschaften angeführt werden. Sie wurden weitgehend aus RelGG 2012 übernommen. Deshalb nur einige grundsätzliche Bemerkungen:

- Der Begriff «staatlich anerkannte Religion» sollte ersetzt werden, er ist ungünstig gewählt. Da die Religionsfreiheit gilt, können sich alle Religionen in Liechtenstein frei entfalten, sind in diesem Sinne «staatlich anerkannt». Angemessener ist der Begriff aus VB 2008: «öffentlich-rechtlich anerkannt».

- Die Rechte und Pflichten einer öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaft sind auch bereits aus RelGG 2012 vertraut (Anstaltsseelsorge, Steuerbefreiung usw.).
- Diese Religionsgemeinschaften sollen auch Religionsunterricht an den staatlichen Schulen erteilen können. Wenn im Lehrplan bereits jetzt obligatorisch das Fach «Religionen und Ethik» vorgesehen ist, ist die Frage, ob es sinnvoll ist, allen staatlich anerkannten Religionen ebenfalls diese Möglichkeit einzuräumen. Für den katholischen Raum können wir nur bemerken, dass wir eine sehr viel stärkere Prüfung und Begleitung der Priester wünschen, wenn sie ohne Weiteres als Kaplanen oder Pfarrer in den Primarschulen unterrichten. Sind sie pädagogisch und katechetisch genügend ausgebildet? Ein erster, wichtiger Schritt unternimmt der VB 2023, indem er die Aufsicht neu beim Schulamt auf Landesebene ansiedelt. Dies ist sinnvoll, weil die Gemeindeverwaltungen mit der Aufsicht über den katholischen Religionsunterricht regelmässig überfordert sind.
- Mit unserem Projektpartner «Brot und Rosen» am Kloster St. Elisabeth haben wir jahrelange Erfahrung in der ausserschulischen Sakramentenkatechese. Hier werden eine ausserschulische Vorbereitung auf die Erstkommunion sowie ein Firmweg angeboten. Wir denken, dass dies ein Zukunftsmodell ist. In vielen Schweizer Kantonen ist dies der Normalfall, dass der konfessionelle Religionsunterricht ausserhalb der staatlichen Schulen stattfindet. Wir regen an, diesen Aspekt nochmals ausführlicher in die Überlegungen miteinzubeziehen.

«Die Landeskirche» in der Verfassung

Überraschend kommt für uns die Pointe, dass der VB 2023 die römisch-katholische Kirche als «die Landeskirche» in Art. 37 Abs. 2 der Verfassung beibehalten will. In allen bisherigen Vorlagen wurde auf diesen Absatz verzichtet – um eine Parität, eine rechtliche Gleichstellung unter den Religionsgemeinschaften herzustellen. Wir sind über diesen Punkt etwas hin- und hergerissen, da der Begriff «Landeskirche» einerseits traditionell verankert und historisch begründet ist. Auf der anderen Seite stehen die Argumente, die es nicht mehr zulassen, eine einzelne Kirche explizit in der Verfassung zu nennen. Wir hätten dann die römisch-katholische Kirche in der Verfassung, unsere evangelischen Schwesterkirchen auf Gesetzesstufe und alle weiteren vorerst im Privatrecht – mit der Möglichkeit, eine staatliche Anerkennung zu beantragen. Aus einer Zweierstruktur der bisherigen Vorlagen würde also eine Dreierstruktur (Verfassung-RelGesetz-Privatrecht). Ob damit eine wirkliche Gleichstellung der Religionen erreicht wird (der VB 2023 spricht nur noch von «Gleichbehandlung», weshalb?), ist eine offene Frage.

Wir danken für eine Berücksichtigung unserer dargelegten Überlegungen und Aspekte, und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Verein für eine offene Kirche

Für den Vereinsvorstand:

Klaus Biedermann

Judith Kaiser