

Staat und Kirche im Fürstentum Liechtenstein – grundsätzliche Überlegungen aus aktuellem Anlass

Wolfram Höfling

Übersicht

Einleitung – Grundelemente eines zeitgemässen Staatskirchenrechts – Staatskirchenrecht als Ausdruck positiver Verfassungserwartungen – Folgerungen für die aktuelle liechtensteinische Situation – Schlussbemerkungen

Einleitung

Obwohl Pfarrer Daub in seinem eindringlichen Diskussionsbeitrag darauf hingewiesen hat, aus seiner Sicht laute das eigentliche Thema des Symposions «Wie kann das Volk Gottes seinen Heilsauftrag erfüllen?», will ich doch als Staatsrechtler den Versuch unternehmen, einige wenige, fragmentarische Bemerkungen zu machen. Die Fragestellung möchte ich dabei wie folgt fassen: «Was sind aus der Perspektive einer verfassungsstaatlichen Ordnung die Grundbedingungen für ein zeitgemässes Staatskirchenrecht und was folgt daraus für die konkrete Situation im Fürstentum Liechtenstein?»

Ich möchte diesen Versuch wie folgt beginnen: Immer, wenn ich nach Liechtenstein komme, versuche ich mich durch die Lektüre der liechtensteinischen Tagespresse den spezifischen Bedingungen, Wirkzusammenhängen und Befindlichkeiten des Landes zu nähern. So stiess ich gleich auf den Leserbrief einer Protestantin, die augenscheinlich ihrer ehrlich empfundenen Empörung über ein Interview des Landesfürsten Ausdruck gab. In diesem Interview in der «LIEWO» vom 21. März 1999 äussert sich der Fürst unter dem Titel «Etwas mehr Demut würde uns guttun» zum Verhältnis der katholischen Kirche zum Staat. Auf einen vom Fürsten gern praktizierten Vergleich zwischen der katholischen

Kirche und Weltkonzernen wie Coca Cola u. ä. angesprochen,¹ führt der Landesfürst aus: «Ja, diese Konzerne sind wie die Kirche hierarchisch organisiert, sie haben einen klaren Auftrag, sie haben klar eingerichtete Gremien mit umrissenen Kompetenzen.» Und auf die weitere Frage, ob der Fürst sich als Mitglied der Kirche oder als Angestellter oder Käufer einschätze, fährt er fort: «Käufer, sicher nicht Angestellter. In diesem Sinne bin ich ein Konsument dessen, was mir die Kirche offeriert. Und wenn ich bei McDonald's nicht zufrieden bin mit dem Angebot, dann gehe ich vielleicht zum Burger King.»²

Bei dieser Lektüre fragte ich mich, was das Staatsoberhaupt den Lesern mit diesem Gleichnis sagen wollte. Die erste Deutung, dass Seine Durchlaucht Auskunft über die kulinarischen Vorlieben bei Hofe geben wollte, habe ich gleich wieder verworfen. Doch dann kam mir eine literarische Assoziation und ich dachte, auch der Landesfürst hat vielleicht «seinen» Marx gelesen, der bereits Mitte des 19. Jahrhunderts die Marginalisierung von Religion als blosses Privatinteresse scharfsichtig analysiert hat. In seiner 1843 erschienenen Schrift «Zur Judenfrage» beschreibt Marx die «Dislokation der Religion aus dem Staat in die bürgerliche Gesellschaft», ihr Hinabgestossensein «unter die Zahl der Privatinteressen». Und in polemischer Zuspitzung formuliert er, der vollendete christliche Staat sei der «atheistische Staat, der demokratische Staat, der Staat, der die Religion unter die übrigen Elemente der bürgerlichen Gesellschaft» verweist.³

Grundelemente eines zeitgemässen Staatskirchenrechts

Marx hat damit eine Zuordnung von Religion und Kirche konstatiert, gegen die sich die katholische Kirche des 19. Jahrhunderts noch heftig gewehrt hat. Ihr Selbstbild war das der Repräsentation der Allgemeinheit – insoweit durchaus dem Staat vergleichbar; sie hielt es für inakzeptabel.

¹ Einen interessanten und höchst anregenden Ansatz, eine «Psycho-Analyse der Katholischen Kirche» (so der Untertitel) durch die Übertragung systemischen und lösungsorientierten Denkens auf eine grosse Organisation vorzunehmen, hat soeben vorgelegt: *Manfred Lütz, Der blockierte Riese, 1999.*

² Siehe LIEWO, Ausgabe 10/99 vom 21. März 1999, S. 8.

³ *Karl Marx, Zur Judenfrage*, in: MEW, Bd. 1, 1874, S. 374 (376).

Grundsätzliche Überlegungen

tabel, lediglich gesellschaftliche Partikularitäten zu verkörpern, die Rolle eines Verbandes unter vielen Verbänden innerhalb der Gesellschaft einzunehmen. Und dennoch: Genau dort hat die Kirche im Ausgangspunkt ihren Platz im modernen Verfassungsstaat. Folgt man dem verfassungsstaatlichen Fundamentalprinzip der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, der – überspitzt – Polarität von Demokratie und Grundrechten, dann ist die Kirche (gewiss: wichtiger) Teil der in Pluralität und Freiheit verfassten Interaktionsgesellschaft der Grundrechtssubjekte.⁴

Der verfassungsstaatliche Status der Kirche findet in dieser Perspektive durchaus folgerichtig letztlich ihren Grund in der Garantie der individuellen Religionsfreiheit, die korporativ und staatskirchenrechtlich-institutionell verfestigt, ergänzt und fortgeführt wird. Vereinfachend lässt sich sagen: Die Rechte, die der Verfassungsstaat der Kirche gewährleistet, bestehen um der individuellen Träger der Religionsfreiheit willen; sie fungieren als institutionelle Ausübungshilfen. Was darüber hinausgeht, ist gleichsam der «überschiessende Gehalt» des Staatskirchenrechts; dieser dient indirekt dem Grundrecht, ohne aber Bestandteil seines sachlichen Gewährleistungsbereichs zu sein. (Dies wird ganz besonders deutlich etwa dort, wo den Kirchen als staatliche «Kompetenzleihe» ein Besteuerungsrecht eingeräumt wird.⁵)

An dieser grundrechtlichen «Verortung» der Kirchen ändert sich auch nichts dadurch, dass diesen ein – wie auch immer gearteter – öffentlich-rechtlicher Status zuerkannt bzw. verliehen wird. Für die Rechtslage in Deutschland gilt insoweit, dass die Religionsgemeinschaften durch ihre Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht den anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Sinne des allgemeinen Verwaltungsrechts gleichgestellt werden, die als Träger der mittelbaren Staatsverwaltung in den Staat eingegliedert sind und unter seiner Aufsicht staatliche Aufgaben erfüllen.⁶

Sie bleiben vielmehr ungeachtet ihrer öffentlich-rechtlichen Gestalt nicht anders als die privat-rechtlichen Religionsgemeinschaften «im ge-

⁴ Hierzu etwa *Hans Heinrich Rupp*, Förderung gesellschaftlicher Aktivitäten durch den Staat, in: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche* 28 (1994), S. 5 ff.; *Josef Isensee*, Verfassungsstaatliche Erwartungen an die Kirche, in: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche* 25 (1991), 104 (S. 111 ff.).

⁵ Hierzu siehe *Isensee*, *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche* 25 (1991), 104 (S. 112 f.).

⁶ Siehe beispielsweise *BVerfGE* 66, 1 (S. 19 f.).

sellschaftlichen Bereich verwurzelt und vom Staat wesensmässig getrennt ... Insbesondere werden ihre Freiheitsrechte ... durch den Korporationsstatus nicht beschnitten; im Gegenteil wird hierdurch ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit vom Staat bekräftigt und die Entfaltung ihrer Freiheit gefördert.»⁷

Als Komplementärgarantie zur zentralen individuellen Religionsfreiheit fungiert im modernen Staatskirchenrecht einerseits das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche, andererseits der Grundsatz religionsrechtlicher Neutralität.⁸ Trennung bedeutet dabei keineswegs zwangsläufig Separierung von Staat und Kirche nach landesfürstlicher Vorstellung; Trennung ist vielmehr – wie in zahlreichen Beiträgen dieses Symposiums deutlich geworden ist – nicht «Kampfprinzip», sondern «Baustein des Ausgleichs», um eine Formulierung des Bundesverfassungsgerichts aufzugreifen.⁹ Neutralität bedeutet dabei ebenfalls nicht unbedingt Laizismus.¹⁰ Wie der Staat bzw. der Verfassungsgeber sein Verhältnis zur Kirche¹¹ bestimmen will und bestimmt, hängt nun wesentlich auch ab von den historischen Wurzeln, kulturellen Traditionslinien und aktuellen Problemkonstellationen. Das Staatskirchenrecht ist insoweit in der Tat ein Spiegel des staatlichen Selbstverständnisses.¹²

Ohne einen bestimmten Fundus an Kenntnissen der Bibel und der Kirchengeschichte, der Glaubenslehre und der Liturgie bleibt der Zugang zu den Bauwerken der Gotik und des Barocks, zu den Bildern Dürers, den Passionen Bachs, den Messen Bruckners usw. zu einem gewichtigen Teil verschlossen.¹³ Schon von daher ist die kulturelle Leistung von (staatskirchenrechtlicher) Verfassungsgebung unentrinnbar verknüpft mit christlichen Voraussetzungen und Implikationen. Schon von

⁷ So BVerwG, NJW 1997, 2396 (2398) unter Bezugnahme auf BVerfGE 30, 415 (428).

⁸ Zum Letzteren grundlegend *Klaus Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972.

⁹ Siehe BVerfGE 42, 312 (330).

¹⁰ Siehe auch beispielsweise *Morlock*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG-Komm., Bd. 1, 1996, Art. 4 Rdn. 123 m.w.N.

¹¹ Hier verstanden als säkularer Sammel- und Rahmenbegriff für die Religionen aller Art und aller Welt.

¹² Darauf hat unter Bezugnahme auf ein Zitat von *Isensee/Rüfner* der Erzbischof zu Recht am Ende seines Referats hingewiesen.

¹³ So zu Recht *Isensee*, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 25 (1991), S. 104 (106).

Grundsätzliche Überlegungen

daher – so glaube ich und so waren auch die Eindrücke dieses Symposiums – ist das «amerikanische Modell» des Fürsten¹⁴ wenig hilfreich.

Staatskirchenrecht als Ausdruck positiver Verfassungserwartungen

Zu den kulturellen und historischen Prägungen gesellt sich ein weiteres konstitutives Element staatskirchenrechtlicher Ordnung: Wie nämlich konkret der Staat sein Verhältnis zur Kirche bestimmen will, hängt wesentlich von den (Verfassungs-)Erwartungen ab, die die Bürger an diese Kirche haben. Damit komme ich nochmals auf die verfassungsstaatliche «Verortung» der Kirche in der Grundrechtsgesellschaft zurück. Natürlich lässt sich das religiöse und kirchliche Leben nicht auf schlichten Grundrechtsgebrauch reduzieren; hierin liegt nicht einmal ansatzweise das Eigentliche von Kirche. Aber: Mit der vorgenommenen «Verortung» ist zugleich die Grenze staatlicher Wirksamkeit aufgezeigt. Hier erweist sich die Funktion der Grundrechte als negativer Kompetenznormen. Der Staat kann keine «Religionsverfassung» dekretieren, sondern eröffnet, garantiert durch das Staatskirchenrecht, den Entfaltungsraum für das kirchliche Leben nach eigener Gesetzlichkeit.

Indem der Verfassungsstaat dergestalt inhaltlich offene Freiheit garantiert,¹⁵ erhofft er sich von der Kirche mit «guten» und «wahren» Inhalten gefüllten Freiheitsgebrauch. Das Recht ist zwar keine «Wahrheits- und Tugendordnung» (Böckenförde), und verfassungsstaatliche «Freiheit von» ist grundrechtsdogmatisch inkompatibel mit einem (katholischen) Verständnis von heilsauftragsrealisierender «Freiheit zu», doch die Verfassungserwartungen des Staates richten sich auf den «positiven», gemeinwohlförderlichen Gebrauch der Freiheit.

Solche Verfassungserwartungen – diesseits des verfassungsstaatlichen Horizonts – können dabei zielen u. a. auf

¹⁴ Abgesehen davon ist «Der Streit um den Inhalt der Religionsfreiheit in den USA» – so der Untertitel eines Aufsatzes von *Günther Krings*, *Supreme Court gegen Kongress*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 58 (1998), S. 147 ff. – viel zu komplex, als dass man leichthin von einem amerikanischen Modell sprechen könnte.

¹⁵ Hierzu näher *Wolfram Höfling*, *Offene Verfassungsinterpretation*, 1987.

Wolfram Höfling

- die sozialstaatliche Ebene (etwa karitative Dienste);
- die kulturstaatliche Ebene (etwa Vermittlung kultureller Kontinuität und Identität);
- die rechtsstaatliche Ebene (z.B. Eintreten für fundamentale Positionen wie Menschenwürde, Lebensschutz, Toleranz).¹⁶

Folgerungen für die aktuelle liechtensteinische Situation

Wie stark jeweils diese und andere Aspekte gewichtet werden und wie sehr oder wenig kirchliches Leben konkreten Verfassungserwartungen entspricht – genau davon ist abhängig das Mass, durch den der Staat über die (unerlässliche) Respektierung kirchlicher Eigengesetzlichkeit hinaus positiv Bezug nimmt auf die Kirche. Statusfragen, Finanzierungsfragen, abgabenrechtliche Privilegien, Gewährleistung von Religionsunterricht als ordentlichem Lehrfach usw. – all dies ist weitgehend dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anheimgestellt.

Nun erweist sich indes die Umsetzung einer solchen Gestaltungskompetenz in der gegenwärtigen Situation im Fürstentum Liechtenstein als besonders schwierig. Diese Situation ist durch vielschichtig miteinander verwobene Problembereiche gekennzeichnet:

- Da ist zunächst eine kirchenpolitische Situation, in der nicht nur viele Katholiken sich offenkundig «überwältigt» von der Entwicklung fühlen, sondern in der nur «Opfer» agieren.
- Hinzu kommt die kleinstaatliche Struktur des Landes, die durch die Abtrennung des Fürstentums von der jahrhundertlangen Verbindung mit dem Bistum Chur nunmehr kirchenpolitisch bestätigt worden ist.
- Und dann vor allem ist das zentrale staatsrechtliche Problem des Landes zu beachten: ein Landesfürst, der seine Kompetenzen ausreizt und nicht selten verfassungsrechtliche Kompetenzgrenzen überschreitet.

Vor diesem Hintergrund sind alle Reformvorschläge, die ohnehin – von einem Ausländer präsentiert – nicht mehr als vorsichtige Diskussionsbeiträge sein können, mit dem Risiko des Scheiterns behaftet.

¹⁶ Zum ganzen eingehend *Isensee*, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 25 (1991), S. 104 ff.

Grundsätzliche Überlegungen

Eine erste Variante könnte auf eine Änderung der imparitätischen Religionsverfassung des Fürstentums, wie sie in Art. 37 Abs. 2 1. HS LV statuiert ist,¹⁷ verzichten und eine Annäherung der Rechtspositionen der nicht-katholischen Kirchen an den Status der römisch-katholischen Kirche auf der Grundlage des einfachen Rechts einleiten. Hierzu könnte das Angebot der Erlangung eines öffentlich-rechtlichen Status ebenso gehören wie eine angemessenere Verteilung der Staatsleistungen auf die einzelnen Religionsgemeinschaften. Auch die praktizierte Abhaltung eines evangelischen Religionsunterrichts an den öffentlichen Schulen begegnet – entgegen einigen kritischen Stimmen – keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Lediglich in der Summe muss der durch die Verfassung herausgehobene besondere Status der römisch-katholischen Kirche erhalten bleiben.

Eine solch kleine Lösung würde vermutlich jedoch zu kurz greifen. Die Ereignisse der vergangenen Monate und dieses Symposium haben wohl deutlich gemacht, dass eine Verfassungsänderung (namentlich des Art. 37 Abs. 2 LV) unumgänglich ist. Wie immer der Begriff der Landeskirche in der Bestimmung des Art. 37 Abs. 2 1. HS letztlich zu bestimmen sein mag: Ein auch noch so kleiner Konsens in der Sache dürfte sich angesichts der verfahrenen kirchenpolitischen, staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Situation wohl kaum erreichen lassen. Der Akt der Verfassungsgebung im Blick auf das Staatskirchenrecht könnte insoweit der politischen und kulturellen Selbstvergewisserung des liechtensteinischen Volkes dienen. Eine Neufassung des Art. 37 Abs. 2 könnte dann auch die zaghafte Elemente staatskirchenrechtlicher Neutralität, wie sie Art. 39 LV enthält,¹⁸ weiterführen.

Eine Änderung des liechtensteinischen Religionsverfassungsrechts sollte dann auch zu einer klareren Bestimmung über die Glaubens-, Gewissens-, Weltanschauungs- und Religionsfreiheit in Art. 37 Abs. 1 führen. Überlegungen zu einer konkordatären oder andersartigen vertraglichen Lösung sollten erst den Schlusspunkt der Entwicklung bilden.

¹⁷ Hierzu eingehend *Herbert Wille*, Staat und Kirche im Fürstentum Liechtenstein, 1972, S. 273 ff.; ferner *Wolfram Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, 1994, S. 126 f., 130.

¹⁸ Dazu *Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, S. 130.

Schlussbemerkung

Ein Koordinierung und Kooperation einbeziehendes Trennungsmodell, wie es das Ergebnis entsprechender Neuregelungen sein könnte, wäre dann auch eine angemessene Komplementärgarantie zur Religionsfreiheit. Ein solches religionsfreundliches Trennungsmodell wäre Instrument der komplexen Emanzipation: Es könnte die Kirche befreien von staatlicher Kirchenherrschaft, den Staat von konfessioneller Bevormundung und die Individuen von den Banden des Konfessionsstaates ebenso wie der Staatskirche.¹⁹ Es geht dabei um nicht weniger als um die Auflösung einer metajuristischen Aporie mit juristischen Mitteln: die Transzendenz der Gottesvorstellung und der Begründung kirchlicher Ordnung kompatibel zu machen mit der Letztentscheidungskompetenz der diesseitigen Verfassungsordnung.²⁰

¹⁹ Dazu *Heckel*, Zur Ordnungsproblematik des Staatskirchenrechts im säkularen Kultur- und Sozialstaat, JZ 1994, 425 (428).

²⁰ Zu diesen metajuristischen Aporien siehe ebenfalls *Heckel*, JZ 1994, 425 (428); umfassend zum Problem «Religiöse Freiheit und staatliche Letztentscheidung» die gleichnamige Habilitationsschrift von *Stefan Muckel*, 1997.