

Zur Reform des liechtensteinischen Staatskirchenrechts: Grundlagen und organisatorische Ausgestaltung

Herbert Wille

I. Ausgangslage

Die Verfassung weist der römisch-katholischen Kirche den Status einer Landeskirche zu, d. h. gegenüber anderen Religionsgemeinschaften («Konfessionen») eine bevorzugte, öffentlich-rechtliche Stellung.¹ Sie ist die historische Kirche, die für Werte und Traditionen steht, mit denen sich die breite Mehrheit der Bevölkerung identifiziert, und die die Gesellschaft zum Teil heute noch stark prägen und beeinflussen, wenn man einen Blick auf das öffentliche Leben wirft. Die «anderen Konfessionen» unterstehen dem Privatrecht, das für ihre Organisation massgebend ist.²

Die religionsrechtliche Regelung ist weder paritätisch angelegt, noch vermag sie der Neutralität des Staates in Religionsangelegenheiten, wie sie eigentlich die Religionsfreiheit gebietet,³ zu entsprechen.⁴ Die seit längerem angestrebte Reform des staatlichen Religionsrechts⁵ beinhaltet eine institutionelle Trennung von Staat und Kirche und stellt dabei die Religionsfreiheit in den Mittelpunkt.⁶

1 Siehe Art. 37 Abs. 2 LV.

2 Gemeint sind privatrechtliche Organisationsformen, wie z. B. der Verein nach Art. 246 ff. PGR.

3 Vgl. Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 269 und die ständige Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 93, 1 (16), nach der aus der Religionsfreiheit auch der Grundsatz der staatlichen Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen und Bekenntnissen folgt.

4 Vgl. Wolfram Höfling, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS 20, Vaduz 1994, S. 126 f. und 130.

5 Vgl. schon Herbert Wille / Georges Baur (Hrsg.), Staat und Kirche, LPS 26, Vaduz 1999.

6 Zum Reformvorhaben siehe den Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend Neuordnung des Staatskirchenrechts vom 10. Juni 2008, S. 13 ff. und zur Religionsfreiheit insbesondere S. 69 f.

Im Folgenden wird auf die Neuordnung des staatskirchenrechtlichen Systems eingegangen. Im Vordergrund stehen seine Grundlagen und die organisationsrechtliche Ausgestaltung, wie sie im Vernehmlassungsbericht der Regierung⁷ dargelegt werden.

II. Grundlagen

Zu den tragenden Elementen, auf denen die neue staatskirchenrechtliche Ordnung aufbaut, gehören:

A Religionsfreiheit

Die Religionsfreiheit ist die zentrale Grundsatznorm, die auf die anderen religionsrechtlichen Bestimmungen ausstrahlt (Art. 37 VE). Sie ist Art. 15 der schweizerischen Bundesverfassung nachgebildet und umfasst drei voneinander zu unterscheidende Lebensbereiche mit grundrechtlichem Freiheitsschutz: Glaube / Weltanschauung (und Gewissen), Bekenntnis, Religionsausübung. Sie werden – positiv und negativ – ihrerseits in der individuellen und kollektiven Dimension geschützt.

1. Die positive Komponente

Deutlicher als bisher heben Abs. 2 und 3 von Art. 37 VE Aspekte positiver Religionsfreiheit heraus, d. h. der Freiheit, sich am religiösen Leben aktiv zu beteiligen. Nach dem Wortlaut, «ihre Religion . . . allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen» oder des Rechts, «einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören», schliesst die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Kultusfreiheit, welche im bisherigen Art. 37 LV auch enthalten ist, mit ein. Diese kollektive Religionsfreiheit beinhaltet die Freiheit der gemeinschaftlichen Religionsausübung wie auch die korporative Religionsfreiheit, die einerseits im Recht der Anhänger

7 Siehe Vernehmlassungsbericht der Regierung (Anm. 6), der im Anhang Entwürfe für ein Verfassungsgesetz (VE), Religionsgesetz (RelG) und ein Gesetz über die Finanzierung der Religionsgemeinschaften (FinanzG) anführt.

einer Religion besteht, sich zu einer Religionsgemeinschaft zusammenzuschliessen, und andererseits in der Freiheit der Religionsausübung der Religionsgemeinschaften zum Ausdruck kommt.

2. Die negative Komponente

Auch die so genannte negative Religionsfreiheit wird in Art. 37 Abs. 4 VE erwähnt. Diese Bestimmung enthält das Recht, von den vorgenannten Freiheitsrechten keinen Gebrauch zu machen bzw. jegliche religiös-weltanschauliche Betätigung abzulehnen oder zu unterlassen und sich dem Einfluss eines bestimmten Glaubens zu entziehen. Es darf z. B. niemand zu einer kirchlichen Handlung oder zur Teilnahme an religiösen Übungen oder zur Benutzung einer religiösen Eidesformel gezwungen werden. Der Unterricht ist konfessionell neutral zu gestalten.⁸

3. Verfassungsgerichtlicher Schutz und objektivrechtliche Norm

Die Religionsfreiheit ist mit anderen Worten ein verfassungsmässig geschütztes Individualrecht, dessen Verletzung die einzelne Person wie auch die Religionsgemeinschaft vor dem Staatsgerichtshof geltend machen kann. Sie stellt aber auch eine objektivrechtliche Norm dar, an der sich staatliches Handeln auszurichten hat. Sie trennt grundsätzlich den staatlichen vom religiösen Bereich. Das heisst, dass sich der Staat religiös-weltanschaulich neutral zu verhalten hat. Auch die Selbständigkeit der Religionsgemeinschaften, die Teil der Religionsfreiheit ist und neu in Art. 111bis Abs. 2 VE verankert wird, setzt konsequenterweise eine religiöse und kirchliche Neutralität voraus.

B Der säkulare Staat

Das Reformprojekt orientiert sich am säkularen Staat und nicht mehr am «katholischen Staat», wie er teilweise noch heute im Bewusstsein der liechtensteinischen Bevölkerung verankert ist. Seit dem Zweiten Vatika-

⁸ Vgl. Urs Josef Cavelti / Andreas Kley, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich / Basel / Genf 2008, zu Art. 15 Abs. 3 und 4 BV, Rz. 14.

nischen Konzil kann der Staat nach der Lehre der römisch-katholischen Kirche kein konfessioneller Staat mehr sein. Er ist vielmehr gegenüber allen Menschen zur Gewähr religiöser Freiheit und damit zu religiöser und weltanschaulicher Neutralität verpflichtet. Dies ist die Konsequenz aus der Säkularität.⁹ Der säkulare Staat hat keine originären religiösen Ziele, keine spezifisch religiösen Kompetenzen und keine eigenen theologischen Kriterien der Entscheidung.¹⁰ Es fehlt ihm an den entsprechenden Voraussetzungen, um bestimmen zu können, was Religion ist. Diese Frage zu beantworten, steht vorwiegend dem gläubigen Individuum und seiner Religionsgemeinschaft zu.¹¹ Der Staat ist inkompetent in religiösen Belangen. Er hat es mit den immanenten Werten des Daseins zu tun, nicht mit den transzendenten, die der religiöse oder philosophische Glaube erschliesst.¹²

C Prinzip der staatlichen Neutralität

1. Allgemeines

Der Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität folgt aus dem Zusammenspiel der verschiedenen religionsrechtlichen Normen der Re-

9 Stefan Mückl, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, 3. Aufl., Heidelberg 2009, S. 711 (753, Rz. 67); vgl. auch Ernst-Wolfgang Böckenförde, Diskussionsbeitrag zu Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 317, wo er darauf hinweist, dass die Katholische Kirche vor dem 2. Vatikanischen Konzil in ihrer «alten Toleranztheorie» die «Religionsfreiheit als staatliches Recht – mithin ein integraler Bestandteil der Verfassungsordnung – entschieden abgelehnt» habe. Zum Einfluss der katholischen Kirche zur Zeit der Entstehung der Verfassung 1921 siehe Herbert Wille, Die Verfassung von 1921: Parteien und Kirche, in: Wolfgang Müller (Hrsg.), Das Fürstentum Liechtenstein. Ein landeskundliches Portrait, Bühl / Baden 1981, S. 93 (108 ff.) und derselbe, Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung, in: LPS 21, Vaduz 1994, S. 141 (166 ff.).

10 Martin Heckel, Diskussionsbeitrag zu Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 306.

11 Vgl. auch Christoph Winzeler, Die weltanschauliche Neutralität des Staates. Ein Rechtsprinzip und seine Bedeutungsaspekte, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft (Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht 21), Zürich / Basel / Genf 2008, S. 1 (12).

12 Walter Hamel, Glaubens- und Gewissensfreiheit, in: Karl August Bettermann / Hans Carl Nipperdey / Ulrich Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte – Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. IV/1. Halbband, Berlin 1960, S. 37 (70).

ligionsfreiheit, so dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, dem religiösen Diskriminierungsverbot, dem gleichen und vom religiösen Bekenntnis unabhängigen Zugang zu öffentlichen Ämtern, der rechtlichen Gleichstellung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften. Ihr Bedeutungsgehalt erschliesst sich – speziell im staatskirchenrechtlichen Kontext – auch aus den neuen im Verfassungsvorschlag enthaltenen Vorschriften als auch den bisher bestehenden religionsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung.¹³

Dem Neutralitätsgrundsatz liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Staat jede Bewertung und Stellungnahme in Fragen der Religion und Weltanschauung unterlassen muss. Er darf sich weder eine bestimmte religiöse Auffassung aneignen, noch ist es ihm gestattet, sich in die Angelegenheiten der Religionsgemeinschaften einzumischen, solange sie sich an die Rechtsordnung halten. Staatliche Neutralität in weltanschaulichen und Glaubensfragen ist aber nicht als rein abwehrende oder gar religionsfeindliche Indifferenz zu verstehen. Dem Begriff «Neutralität» können nämlich unterschiedliche Bedeutungen beigemessen werden. Es hängt vom staatskirchenrechtlichen System ab. Je nachdem kommt dem Begriff der «Neutralität» eine andere Bedeutung zu. Wenn man von Neutralität spricht, sollte man immer genau hinsehen und differenzieren zwischen ausgrenzender oder negativer Neutralität, wonach der Staat mit Religion nichts zu tun haben darf, und positiver Neutralität. Danach kann und muss der Staat im Bereich der Religion aktiv fördernd tätig werden. Beiden gemeinsam ist der Grundsatz der Nichtidentifikation mit einer Religion. Dem Staat ist es untersagt, sich inhaltlich auf eine Religions- oder Weltanschauung festzulegen oder Glaube und Lehre einer Religionsgemeinschaft als solche zu bewerten.¹⁴

Das staatliche Neutralitätsprinzip ist als solches in der Verfassung nirgends ausdrücklich festgelegt. Es lässt sich jedoch im positiven Sinne gleichwohl aus der Verfassung und dem Verfassungsentwurf ablesen. Wird die Religionsfreiheit umfassend, also nicht nur von der negativen, sondern auch von der positiven Seite gedacht, kann die religiös-weltanschauliche Neutralität nur die Bedeutung der neutralen Respektierung, aber eben auch der Berücksichtigung und der Förderung religiöser Be-

13 Vgl. Art. 39, 111bis und 111ter VE sowie Art. 31 und 39 LV.

14 BVerfGE 41, 29 ff., 64.

lange haben. Das Neutralitätsgebot hat nicht den Sinn, die religiöse und weltanschauliche Komponente aus der Staatstätigkeit auszuschliessen oder die Religion in eine rein gesellschaftliche und private Sphäre zu verweisen.¹⁵ Der Staat kommt nicht ohne Wertorientierung aus.

Die Verfassung anerkennt die besondere Stellung, welche die Religion in Staat und Gesellschaft einnimmt.¹⁶ Wie aus Art. 14 und 15 der Verfassung zu ersehen ist, erklärt sie den Schutz der religiösen Interessen zu einer der Staatsaufgaben und legt Wert auf eine «religiös-sittliche» Bildung der «heranwachsenden Jugend», die im Zusammenwirken von Familie, Schule und Kirche zu realisieren ist. In diesem Sinne äussert sich auch das Schulgesetz in Art. 1, wonach die öffentlichen Schulen bestrebt sind, den jungen Menschen nach christlichen Grundsätzen zu erziehen. Vergleichbare Beispiele findet man auch in kantonalen Unterrichtsgesetzen. So schützte der schweizerische Bundesrat eine Bestimmung im sankt-gallischen Volksschulgesetz, wonach die Volksschule «nach christlichen Grundsätzen geführt» werde.¹⁷ Religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates bedeutet nicht, dass es der öffentlichen Schule verwehrt wäre, ihren Unterricht auf eine christliche Grundlage zu stellen, wenn auch ein areligiöser Unterricht gemäss bundesgerichtlicher Haltung an sich den Grundsatz der konfessionellen Neutralität der öffentlichen Schule nicht verletzen würde.¹⁸ Gemeint ist nach den Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts nicht ein «Glaubenschristentum, sondern ein «Bildungs- und Kulturchristentum».¹⁹

Dass sich der staatliche Bildungsauftrag auf «christliche Grundsätze» stützt, erklärt sich aus der Kultur und Geschichte des liechtensteinischen Staates. Er ist so zu verstehen, dass die Schule menschliche

15 Vgl. Michael Brenner, Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 264 (270 ff.).

16 Vg. Art. 14, 15, 16, 37 und 38 LV.

17 Vgl. Urs Josef Cavelti / Andreas Kley (Anm. 8), zu Art. 15 Abs. 3 und 4 BV, Rz. 14 unter Bezugnahme auf VPB 51 (1987) Nr. 7, E. 4; Andreas Kley, Wie neutral ist die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts in Glaubens- und Weltanschauungsfragen in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Religiöse Neutralität. Ein Rechtsprinzip in der multireligiösen Gesellschaft (Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht 21), Zürich / Basel / Genf 2008, S. 65 (78); Thomas Würtenberger, «Unter dem Kreuz» lernen, in: Detlef Merten / Reiner Schmidt / Rupert Stettner (Hrsg.), Der Verwaltungsstaat im Wandel, Festschrift für Franz Knöpfle zum 70. Geburtstag, München 1996, S. 397 (407) mit weiteren Hinweisen.

18 BGE 119 Ia 252, 261.

19 BVerfGE 41, 29 ff., 64.

Haltungen und ethische Prinzipien zu vermitteln, d. h. konkret, die heranwachsende Jugend zu selbständigen und verantwortungsbewussten Menschen zu erziehen sucht. Die Verfassung erachtet das «kirchliche Leben» als Teil der liechtensteinischen Kultur. Staatliche Neutralität muss deshalb dem positiven Gehalt der Religionsfreiheit und dem allgemeinen kulturstaatlichen Anliegen der Integration gesellschaftlicher Kräfte Rechnung tragen.²⁰

D Das Trennungsprinzip

Nach dem Verfassungsvorschlag sind Staat und Kirche prinzipiell voneinander getrennt und somit voneinander unabhängig. Eine solche Bereichsscheidung statuiert Art. 111bis Abs. 2 VE, der von der Selbständigkeit und der eigenen Rechtspersönlichkeit der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften spricht. Er unterstreicht, dass eine institutionelle oder organisatorische Verflechtung von Staat und Religionsgemeinschaften, wie sie bisher zwischen Staat bzw. Gemeinden und der römisch-katholischen Kirche bestanden hat, unzulässig ist. Dieser Grundsatz bedeutet eine bewusste Abkehr vom bisherigen System der staatlichen Kirchenhoheit. Damit ist aber nur die Selbständigkeit von Staat und Religionsgemeinschaften bzw. die Entflechtung mit entsprechender Abgrenzung staatlicher und kirchlicher Zuständigkeiten gemeint²¹ und nicht ihre radikale Scheidung und Beziehungslosigkeit, wie sie etwa dem laizistischen Modell der Trennung eigen ist.²²

20 Vgl. Vernehmlassungsbericht (Anm. 6), S. 20 f. Siehe z. B. auch die Feiertagsregelung in Art. 19 Abs. 2 LV und Art. 18 Abs. 2 Arbeitsgesetz, LGBl. 1967 Nr. 6. Sie ist religiös motiviert, d. h. auf die katholische Religion abgestimmt. Der Gesetzgeber legt fest, welche Tage als Feiertage zu gelten haben. Der religiös-neutrale Staat darf auf gesellschaftliche Befunde bzw. Bedürfnisse Bezug nehmen, aber diese Tage nicht inhaltlich gestalten.

21 Christoph Winzeler (Anm. 11), S. 11 unter Hinweis auf Ueli Friedrich, Kirchen und Glaubensgemeinschaften im pluralistischen Staat. Zur Bedeutung der Religionsfreiheit im schweizerischen Staatskirchenrecht (Abhandlungen zum schweizerischen Recht, Bd. 546), Bern 1993, S. 327 ff.

22 Zum Begriff siehe Juliane Kokott, Laizismus und Religionsfreiheit im öffentlichen Raum, in: Der Staat 44 (2005), S. 343 (344); vgl. auch Gerhard Robbers, Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 231 (238 ff.).

E Religiöses Paritätsgebot – Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften

1. Religionsrechtliche Parität und allgemeiner Gleichheitsgrundsatz

Die religionsrechtliche Parität folgt aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 31 LV) und beinhaltet die rechtliche Gleichstellung der faktisch sehr verschiedenen Religionsgemeinschaften. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Säkularität und Neutralität des Staates. Eine generelle Paritätsbestimmung des Staatskirchenrechts ist in der liechtensteinischen Verfassung, wie in anderen Verfassungen auch, nicht anzutreffen. Spezielle Gleichheitsnormen sind etwa die Garantie des gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern (Art. 31 Abs. 1 LV) und des gleichen Genusses staatsbürgerlicher und politischer Rechte (Art. 39 LV).

2. Paritätsprinzip als «staatskirchenrechtlicher Gleichheitsgrundsatz»
Das Paritätsprinzip gebietet, gewissermassen als «staatskirchenrechtlicher Gleichheitsgrundsatz», alle Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften ohne Ansehen inhaltlicher Massstäbe rechtlich gleich zu stellen und rechtlich gleich zu behandeln. Wie der allgemeine Gleichheitssatz, dessen Regeln er folgt, ist auch der Grundsatz der Parität auf die rechtliche Gleichbehandlung angelegt, ohne aber eine schematische Gleichbehandlung zu intendieren.²³ Im Grundsatz gelten dieselben Erkenntnisse wie in der allgemeinen Verfassungsdogmatik: Wesentlich Gleiches ist gleich und wesentlich Ungleiches ist ungleich zu behandeln, es sei denn, ein sachlicher Grund rechtfertigt die (Ungleich-)Behandlung. Demnach ist eine Differenzierung bei der Ausgestaltung der rechtlichen Stellung wie der rechtlichen Beziehung von Kirchen und Religionsgemeinschaften zum Staat zulässig, wenn zwischen ihnen tatsächliche Verschiedenheiten bestehen oder aber ein sachlicher Grund dafür vorliegt. Dafür kommen Kriterien wie die Grösse, die soziale Bedeutung und der Grad der öffentlichen Wirksamkeit einer Kirche oder Religionsgemeinschaft in Betracht.²⁴

23 Vgl. nur Dieter Kraus, Schweizerisches Staatskirchenrecht, Tübingen 1993, S. 126 f.

24 Vgl. Stefan Mückl (Anm. 9), S. 756, Rz. 74.

Der Rechtsgleichheitsgrundsatz kann nicht nur, sondern soll auf erhebliche, tatsächliche Unterschiede eingehen. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verbietet lediglich, den öffentlich-rechtlichen Status grundsätzlich auf eine Gruppe von Religionsgemeinschaften einzugrenzen.

3. Verfassungsvorschlag

Der Verfassungsvorschlag kennt in organisationsrechtlicher Hinsicht ein gestuftes System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung und unterscheidet zwischen Religionsgemeinschaften, die privatrechtlich organisiert sind, und solchen die von der Verfassung öffentlich-rechtlich anerkannt werden oder auf dem Wege der Gesetzgebung zu Körperschaften des öffentlichen Rechts erklärt werden.

Das Erfordernis der Rechtsgleichheit und der gesellschaftliche Wandel, der im Bereich der Religionsgemeinschaften etwa im Erstarken der muslimischen Glaubensgemeinschaften und anderer christlichen Kirchen ihren Ausdruck findet, machen eine Anpassung des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften nötig. Der Verfassungsvorschlag signalisiert einerseits die grundsätzliche Bereitschaft, weitere Religionsgemeinschaften öffentlich-rechtlich anzuerkennen und schafft andererseits die Möglichkeit der Zuerkennung einzelner Vorrechte des öffentlichen Rechts an privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften. Sinn des Gleichheitsgrundsatzes ist unter den in Liechtenstein gegebenen Voraussetzungen nicht, dass etwa der römisch-katholischen Kirche ihr öffentlich-rechtlicher Rechtsstatus entzogen, sondern dass den anderen Religionsgemeinschaften die Möglichkeit, den gleichen Rechtsstatus zu erlangen, eröffnet wird.

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist nicht auf christliche Kirchen und Religionsgemeinschaften beschränkt. Die Verleihungsvoraussetzungen sind grundsätzlich religionsneutral gefasst. Das hindert freilich nicht, gewisse Voraussetzungen zu verlangen bzw. Bedingungen aufzustellen, wie dies aus dem Verfassungsvorschlag und dem Entwurf zu einem Religionsgesetz hervorgeht, nämlich die Respektierung der Rechtsordnung und des Religionsfriedens, die gesellschaftliche Bedeutung; Bestand, Mitgliederzahl, stabile Organisationsstruktur.²⁵

25 Vgl. Art. 111ter Abs. 1 VE und Art. 7 RelG.

Soweit die Religionsgemeinschaften aber als Grundrechtsträger angesprochen werden, können sie sich in gleicher Weise auf die Religionsfreiheit, die religiöse Vereinigungsfreiheit, das Diskriminierungsverbot, oder die Kirchengutzgarantie berufen.

Das staatskirchenrechtliche System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung bzw. der gestuften Anerkennung hält so gesehen vor dem Gebot der Parität stand. Es steht auf der einen Seite grundsätzlich allen Religionsgemeinschaften offen und bewahrt andererseits seine juristische Ordnungsfunktion, sowohl im Hinblick auf seine Freiheitlichkeit wie auf seine Säkularität.

Dies bestätigt ein Blick auf die schweizerische Lehre und Rechtsprechung, wonach ein staatskirchenrechtliches Modell der öffentlich-rechtlichen Anerkennung, welches gewissen Religionsgemeinschaften einen herausgehobenen Status einräumt und anderen nicht, mit dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar ist.

Auch im internationalen Kontext kommt man zum gleichen Ergebnis. Das internationale Menschenrecht auf Religionsfreiheit fordert lediglich Offenheit und Toleranz, Nichtbehinderung fremder Religionen, aber keine exakte Gleichbehandlung.²⁶ In diesem Zusammenhang ist auf die Europäische Menschenrechtskonvention zu verweisen. Sie ist offen für unterschiedliche Modelle des Verhältnisses von Staat und Kirche, von laizistischen bis staatskirchlichen Systemen.²⁷

III. System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung

A Konkordatsfrage

Die Konkordatsidee, wie sie von der römisch-katholischen Kirche favorisiert wird, geht auf eine Haltung zurück, wonach die römisch-katholi-

²⁶ Juliane Kokott (Anm. 22), S. 359.

²⁷ Heinrich de Wall, Von der individuellen zur korporativen Religionsfreiheit – die Rechtsprechung zu Art. 9 EMRK, in: Die EMRK im Privat-, Straf und Öffentlichem Recht, Zürich / Basel / Genf 2004, S. 249 f. Er weist beispielsweise darauf hin, dass es noch eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten des Europarates gebe, in denen ein staatskirchliches System herrsche. Die Religionsfreiheit des Art. 9 EMRK stehe einem Staatskirchentum nicht grundsätzlich entgegen.

sche Kirche nicht eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, die dem Staat untergeordnet ist, sondern aus eigener Wesens- und Legitimations-sphäre ihm von gleich zu gleich gegenübertritt. Der Staat als Rechtsstaat, so wie er sich heute versteht, beansprucht jedoch für sich die Kompetenzkompetenz, d. h. die Befugnis festzulegen, wofür er zuständig ist und wofür nicht. Dies gehört heute zur modernen souveränen Staatlichkeit. Deshalb beansprucht er auch das Recht, sein Verhältnis zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften grundsätzlich selber zu bestimmen. Damit ist aber keine inhaltliche Unterwerfung der Religionsgemeinschaften unter den Staat verbunden, wie man dies auch aus Art. 111bis des Verfassungsvorschlages ersehen kann, der von Selbständigkeit und eigener Rechtspersönlichkeit von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften spricht, «die sich in der Erfüllung ihrer religiösen Aufgaben frei von staatlichen Eingriffen entfalten können». Das staatliche Recht setzt nur den Rahmen, in dem sich die Religionsgemeinschaften bewegen können.

Das Reformprojekt verzichtet auf eine konkordatäre Lösung und sieht eine gesetzliche Regelung vor, die für alle Religionsgemeinschaften die Beziehungen zum Staat gestaltet. Schon in ihrem Bericht und Antrag vom 12. Mai 1998 an den Landtag betreffend die Errichtung einer Erzdiözese Vaduz²⁸ kam die Regierung zum Schluss, eine Entflechtung von Staat und Kirche auf Verfassungsebene zu suchen und alsdann in einem Kirchengesetz die Gemeinsamkeiten, die sog. *res mixtae* (gemeinsame Angelegenheiten), zu regeln.²⁹ Insofern hat sich in der Zwischenzeit an diesem Standpunkt nichts geändert.

Massgebend sind aus staatlicher Sicht folgende Gesichtspunkte:

- Ein Konkordat bzw. ein völkerrechtlicher Vertrag kann nur zwischen zwei Völkerrechtssubjekten zustande kommen. Der Hl. Stuhl ist wie der liechtensteinische Staat ein Völkerrechtssubjekt. Sie stehen als solche auf gleicher Stufe. Es gilt zwischen ihnen das Völkerrecht. Den anderen Religionsgemeinschaften geht diese Völkerrechtssubjektivität ab. Sie können daher keinen solchen Vertrag mit dem Staat abschliessen.
- Geht man von einem Konkordat aus, bei dem zwei gleichberechtigte Partner auf der Grundlage gleichberechtigter Positionen gegen-

28 BuA Nr. 44/1998, S. 77 ff.

29 Mario Frick, Welche konkreten Probleme stellen sich für das Land Liechtenstein, in: Herbert Wille / Georges Baur (Anm. 5), S. 274 (282).

überstehen, so dürfen diese voneinander für Vertragsleistungen auch vertragliche Gegenleistungen erwarten. Für den Staat aber heisst das, dass er eigene, von der Kirche losgelöste, d. h. eigenständige politische, an dem säkularen Gemeinwohl orientierte Zwecke, wahrzunehmen hat. Im Vordergrund haben daher nach staatlichem Vertragsinteresse die Leistungen und die Bedeutung der katholischen Kirche für die Bereiche staatlicher Aufgabenverantwortung zu stehen. Es geht mit anderen Worten um staatliche Erwartungen an kirchliches Wirken zum Wohle des Landes. Im vorhin erwähnten Bericht an den Landtag hat die Regierung den Abschluss eines Konkordates für die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche nicht für ein «adäquates Mittel» gehalten, da ein Regelungsspielraum lediglich in Fragen bestehe, die auch heute noch von Seite der katholischen Kirche als «res mixtae (gemeinsame Angelegenheiten) betrachtet würden. Dabei werden als Beispiele die Finanzierung und der Religionsunterricht genannt.³⁰

– Es ist nicht einsichtig, dass Gegenstände mit vertraglicher Verbindlichkeit versehen werden sollten, die ohnehin Geltung auf Grund von Verfassungsrecht³¹ oder einfachem Gesetzesrecht (Steuerbefreiung, Mandatssteuer, Religionsunterricht, Anstaltsseelsorge) besitzen. Es besteht daher für die Religionsgemeinschaften keine Notwendigkeit zu einer umfassenden vertraglichen Regelung, wie es ein Konkordat anstrebt. Es käme zu einer Doppelregelung. Es können jedoch die Religionsgemeinschaften für einzelne, Staat und Kirche berührende Bereiche Verwaltungsvereinbarungen mit der Regierung abschliessen. Dieser Weg bleibt ihnen vorbehalten. Von einer Konkordatslösung ist aus Paritätsgründen abzusehen. Sie bildet eine Sonderlösung für die katholische Kirche.

– Auch wenn bei Konkordaten für die katholische Kirche die rechtliche Beständigkeit der vertraglichen Bindung im Vordergrund steht, ist doch festzuhalten, dass das vorgeschlagene staatskirchenrechtliche System weder unfreiheitlich, noch religionsfeindlich ist. Es garantiert vielmehr eine umfassende Religionsfreiheit auf der Basis der institutionellen Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften. In einer Verfassungsordnung, wie der von Liechtenstein, die für die Religionsgemeinschaften

30 BuA Nr. 44/1998, S. 55.

31 So z. B. der Schutz des Kirchengutes in Art. 38 LV.

neben der öffentlich-rechtlichen Anerkennung maximale justiziable Verfassungsgarantien, die auch verfassungsgerichtlich durchsetzbar sind und genügend Schutz vor staatlichen Übergriffen bieten, ist kein sachlicher Grund für ein Konkordat bzw. für eine langfristige Bindung des Gesetzgebers auf völkerrechtlicher Ebene auszumachen.

– Eine Regelung auf gesetzlichem Wege ist transparent und gilt für alle, für die Gläubigen wie auch für die Religionsgemeinschaften. Das Gesetz ist allgemeinverbindlich, während ein Konkordat nur zwischen dem Staat und der katholischen Kirche Rechtswirkungen entfaltet. Es gilt auf Grund der ausschliesslich kirchenbezogenen Vertragsmaterien nur für sie und nicht auch für die Religionsangehörigen.

B Gestuftes Anerkennungssystem

Das Reformwerk schlägt unter dem Titel «Kirchen und Religionsgemeinschaften» (XI. Hauptstück) ein mehrstufiges Modell der öffentlich-rechtlichen Anerkennung vor.

1. Öffentlich-rechtliche Anerkennung durch Verfassungsrecht
Neben der bisher schon in der Verfassung als Landeskirche öffentlich-rechtlich anerkannten römisch-katholischen Kirche sollen auch die schon seit langem im Lande bestehenden evangelischen Kirchen, nämlich die Evangelische Kirche im Fürstentum Liechtenstein und die Evangelisch-lutherische Kirche im Fürstentum Liechtenstein öffentlich-rechtlich anerkannt werden. Der Verfassungsvorschlag knüpft dabei an den bisherigen Verfassungszustand an, welchen die römisch-katholische Kirche geniesst und schliesst die evangelischen Kirchen mit ein. Er lässt damit die besondere Stellung dieser Religionsgemeinschaften im öffentlichen Leben deutlich werden. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung ist so gesehen auch das «Resultat eines geschichtlichen Prozesses».³²

32 Peter Karlen, Zur öffentlichrechtlichen Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften, in: SJKR 1996, S. 39 (41).

2. Öffentlich-rechtliche Anerkennung durch Gesetz

Andere Religionsgemeinschaften und ihnen gleichgestellte Weltanschauungsgemeinschaften werden im Wege eines Gesetzes öffentlich-rechtlich anerkannt. Die Präzisierung, wonach Religionsgemeinschaften auch Weltanschauungsgemeinschaften umfassen, die ihnen gleichwertig sind, korrespondiert mit dem neuen Art. 37 Abs. 2 VE, wo neben der Religion auch die «weltanschauliche Überzeugung» erwähnt wird, die allein oder in Gemeinschaft gepflegt werden kann, wie dies auch in Art. 9 Abs. 1 EMRK vorgesehen ist. Formell gesehen haben solche Religionsgemeinschaften zwar eine schwächere Stellung als die Religionsgemeinschaften, die von der Verfassung öffentlich-rechtlich anerkannt werden. Materiell und in den Rechtswirkungen sind sie aber kraft Verfassungsrecht den drei öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften prinzipiell gleichgestellt.

3. Privatrechtliche Religionsgemeinschaften

a) Rechtsform

Religionsgemeinschaften, die weder nach Verfassung noch nach Gesetz öffentlich-rechtlich anerkannt sind, verbleiben in privatrechtlichen Organisationsformen, z. B. in der Form des Vereins. Ihre äussere Betätigung, die Finanzbeschaffung, der Rechtsschutz usw. sind vom Privatrecht beherrscht. Sie können sich auf das Grundrecht der Freiheit der Religionsgemeinschaften nach Art. 37 Abs. 2 VE, nötigenfalls auch auf das der Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art. 41 LV) berufen.

b) Vorbehalt des öffentlichen Rechts

Wenn der Verfassungsvorschlag davon spricht, dass alle nicht öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften dem Privatrecht unterstehen, betrifft dies insbesondere die Organisationsform. Das heisst aber nicht, dass für sie das öffentliche Recht keine Rolle spielt. Auch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften werden vom öffentlichen Recht erfasst. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn ihnen einzelne Vorrechte des öffentlichen Rechts zuerkannt werden, so dass für sie diese Vorschriften zur Anwendung kommen.

c) Vorrechte des öffentlichen Rechts

Erreichen privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften neben anderen Voraussetzungen eine gewisse gesellschaftliche Bedeutung (siehe nachfolgend unter Bst. C), kann ihnen auf ihren Antrag hin mit Gesetz der Status einer öffentlich-rechtlich anerkannten Körperschaft gewährt oder im Verwaltungswege einzelne Vorrechte des öffentlichen Rechts von der Regierung zuerkannt werden.

Neben dem öffentlich-rechtlichen Rechtsstatus wird nämlich Religionsgemeinschaften, die bisher privatrechtlich organisiert waren, eine neue «Organisationsform» angeboten, mit der ihnen religionsrechtliche Vergünstigungen gewährt werden können, wie sie mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung einer Religionsgemeinschaft verbunden sind. Als Beispiele von Vorrechten des öffentlichen Rechts können die Versorgung mit Daten der Einwohnerkontrolle bei Zu- und Wegzug von Mitgliedern, die Erteilung des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen oder die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen für den Religionsunterricht und die Anstaltsseelsorge sowie finanzielle Unterstützungen genannt werden.³³

C Voraussetzungen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung

1. Verfassungsvorschlag und Religionsgesetz

Der Verfassungsvorschlag legt die Voraussetzungen für die öffentlich-rechtliche Anerkennung selber nicht fest, da sie einen Akt des Gesetzgebers voraussetzt, gegen den ein Referendum möglich ist. Es versteht sich aber von selbst, dass auch für die öffentlich-rechtliche Anerkennung jene Voraussetzungen gegeben sein müssen, die der Verfassungsvorschlag in Art. 111ter Abs. 1 für die Zuerkennung einzelner Vorrechte des öffentlichen Rechts an privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften formuliert. Es sind dies die gesellschaftliche Bedeutung und die Respektierung des Religionsfriedens und der Rechtsordnung.³⁴ Das Religionsgesetz, das die öffentlich-rechtliche Anerkennung privatrechtlich orga-

33 Vgl. Art. 12 und 13 RelG und Art. 6 Abs. 2 FinanzG.

34 Vgl. Art. 111ter VE.

nisierter Religionsgemeinschaften regelt, nimmt denn auch diese Verfassungsvorgaben auf.³⁵

Als Anerkennungskriterien kommen nur säkulare Kriterien ausserhalb des Religiös-Inhaltlichen in Frage. Allgemein kann gesagt werden, dass qualitativ der Gesamtzustand einer Religionsgemeinschaft ins Gewicht fällt, insbesondere der Organisationsgrad, die Funktionen und Wirkungen in der Öffentlichkeit. Das heisst, dass sie über einen Mitgliederbestand verfügen muss, der eine dauerhafte Existenz verbürgt, rechtlich so verfasst ist, dass sie nach aussen vertretungsbefugte Organe besitzt, eine hinreichende Finanzausstattung vorweisen kann, ein intensives religiöses Leben pflegt und ihr eine gewisse Bedeutung im öffentlichen Leben zukommt.³⁶

Die Religionsgemeinschaft muss in der Lage sein, die mit der öffentlich-rechtliche Anerkennung verbundene Rechtsstellung auszufüllen und die damit einhergehende Zusammenarbeit mit dem Staat zu gewährleisten. Darüber wird das Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft Aufschluss geben, das letztlich für den Gesetzgeber ausschlaggebend sein wird.³⁷

Eine kurze Bestandsdauer als Voraussetzung für die öffentlich-rechtliche Anerkennung oder die Zuerkennung von Vorrechten des öffentlichen Rechts könnte je nach Umständen des Einzelfalles zu knapp bemessen sein. Bei modernen religiösen Bewegungen, die sehr stark auf eine Person ausgerichtet sind, oder bei stark endzeitlich ausgerichteten Bewegungen, kann eine lange Beobachtungsdauer geradezu geboten sein, um eine halbwegs gesicherte Erkenntnis zu erlangen, ob die für eine öffentlich-rechtliche Anerkennung oder die Zuerkennung von Vorrechten des öffentlichen Rechts notwendigen Voraussetzungen auch tatsächlich inhaltlich und nicht nur nach aussen bekannt und daher formell vorliegen. Man will vermeiden, dass spontane Erweckungsbewegungen, die letztlich nur um und mit einem «Propheten» existieren, diese öffentlich-rechtlichen Status oder seine Vorrechte in Anspruch nehmen, weswegen eine mehr als 20-jährige Wirkungsweise im Land, also über eine Gene-

35 Siehe Art. 7 RelG.

36 Vgl. Art. 7 RelG; vgl. für Deutschland Axel Freiherr von Campenhausen / Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl., München 2006, S. 135.

37 Vernehmlassungsbericht (Anm. 6), S. 80.

ration hinweg, verlangt wird.³⁸ Die Voraussetzungen sind auch nicht erfüllt, wenn bereits im Zeitpunkt der Antragstellung ersichtlich ist, dass gegen die betreffende Religionsgemeinschaft nach deren öffentlich-rechtlichen Anerkennung oder der Zuerkennung von Vorrechten des öffentlichen Rechts Massnahmen ergriffen werden müssten, weil sie die mit diesem öffentlich-rechtlichen Status verbundenen Pflichten nicht einhalten kann oder will. So hat etwa das deutsche Bundesverwaltungsgericht eine Klage der Zeugen Jehovas auf Zuerkennung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Hinweis auf fehlende Staatsloyalität abgewiesen.³⁹ Diese machen ihren Mitgliedern nämlich zur Vorgabe, als Zeichen der Weltabgewandtheit nicht an den Wahlen zu staatlichen Organen teilzunehmen. Ihnen wurde daher vom Bundesverwaltungsgericht vorgehalten, dass sie die Grundlagen des Staates in Frage stellen.

2. Offene Fragen

a) Verfassung oder Gesetz?

Man kann sich fragen, ob die Evangelische Kirche und die Evangelisch-Lutherische Kirche von Verfassungs wegen öffentlich-rechtlich aner-

38 Vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a RelG. Reiner Tillmanns, Zur Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, in: DÖV 1999, S. 441 (446) ist zwar der Ansicht, dass der dauerhafte Bestand einer Religionsgemeinschaft im Regelfall gewährleistet sei, wenn sie von der zweiten Generation verlässlich fortgeführt werde. Er hält jedoch eine bestimmte Zeitspanne – wie hier – als wenig hilfreich. Die Religionsgeschichte zeige, dass selbst ein langer Bestand nicht vor Untergang schütze. Entscheidend blieben die Umstände des Einzelfalles.

39 BVerwGE 105, 117. Das deutsche Bundesverfassungsgericht und das Schrifttum lehnen für die Verleihung des Körperschaftsstatus eine über die «Rechtstreue» (dazu grundlegend BVerfGE 102, 370 (390 ff.) der Religionsgemeinschaft hinausgehende «Staatsloyalität» ab. Vgl. Dirk Ehlers, Art. 140 GG, in: Michael Sachs, GG Grundgesetzkommentar, 5. Aufl., München 2009, S. 2462, Rz. 28 mit weiteren Hinweisen. Die im Entwurf des Religionsgesetzes vorgesehenen hohen Anforderungen an eine öffentlich-rechtliche Anerkennung sollen sicherstellen, dass eine Religionsgemeinschaft den Religionsfrieden und die Rechtsordnung respektiert. Man braucht nicht den Begriff der «Staatsloyalität» zu Hilfe zu nehmen. Vgl. für die Schweiz Dieter Kraus, Der öffentlich-rechtliche Status von Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Schweiz, in: Religion – Staat – Gesellschaft 2001, S. 107 (122 f.).

kannt werden sollen.⁴⁰ Ziel des Verfassungsvorhabens ist, sie religionsrechtlich mit der römisch-katholischen Kirche gleich zu stellen, der in ihrer Eigenschaft als Landeskirche verfassungsrechtlich ein öffentlich-rechtlicher Status zukommt (Art. 37 Abs. 2 LV). Eine Gleichstellung mit ihr ist aus paritätsrechtlicher Sicht zu befürworten. Sie lässt sich auch gegenüber anderen privatrechtlich organisierten Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten, die ihre öffentlich-rechtliche Anerkennung auf dem Gesetzeswege erlangen können. Sie befinden sich, was ihre Bedeutung betrifft, nicht in einer Lage, die mit den beiden evangelischen Kirchen vergleichbar ist.

Dass die Verfassung der Ort sein soll, wo staatlich die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Evangelischen und der Evangelisch-lutherischen Kirche normiert wird, hat wohl damit zu tun, dass die römisch-katholische Kirche von Verfassungs wegen öffentlich-rechtlich anerkannt wird. Es spricht aber nichts dagegen, wenn die öffentlich-rechtliche Anerkennung gesetzlich geregelt wird, zumal deren Rechtsfolgen im Religionsgesetz näher umschrieben werden. Dieses könnte vorsehen, dass die römisch-katholische Kirche, die Evangelische Kirche und die Evangelisch-lutherische Kirche staatlich anerkannte Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, während die anderen privatrechtlich organisierten Kirchen und Religionsgemeinschaften unter den Voraussetzungen, die das Religionsgesetz bestimmt, bei der Regierung um die öffentlich-rechtliche Anerkennung ansuchen können.

Eine solche Regelung ändert materiell am öffentlich-rechtlichen Status der römisch-katholischen Kirche nichts. Er wird gesetzlich fortgeschrieben und bleibt erhalten. So gesehen liegt es aus Gründen der Einheitlichkeit nahe, wenn das Religionsgesetz und nicht die Verfassung die öffentlich-rechtliche Anerkennung der Evangelischen und der Evangelisch-lutherischen Kirche statuiert.

b) Rechtsanspruch

Den anderen Religionsgemeinschaften, die privatrechtlich organisiert sind und öffentlich-rechtlich anerkannt werden wollen, könnte unter der Voraussetzung, dass sie dem gesetzlichen Anforderungsprofil entsprechen, ein Rechtsanspruch eingeräumt werden. Aus dem Gesetzesvorha-

⁴⁰ Siehe Art. 111bis Abs. 1 VE.

ben geht nicht klar hervor, ob ein Rechtsanspruch auf öffentlich-rechtliche Anerkennung besteht. Eine solche Annahme ist eher zu verneinen, zumal der Anerkennungsakt bzw. der Gesetzesbeschluss einem Referendum unterliegt und damit einer Volksabstimmung zugänglich ist.⁴¹

Nach dem vorgeschlagenen Religionsgesetz hat die Religionsgemeinschaft der Regierung ein entsprechendes Gesuch zu unterbreiten, das sie zu prüfen hat. Erachtet die Regierung die Voraussetzungen als gegeben, leitet sie das Gesuch samt Bericht und Gesetzesvorschlag an den Landtag weiter und stellt Antrag. Er entscheidet über die Gesetzesvorlage der Regierung, die in der Folge dem Referendum unterliegt.

Dieses Vorgehen beinhaltet ein kompliziertes und letztlich nicht ganz abwägbares Verfahren. Zuständig sollte allein die Regierung sein. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung würde zur ausschliesslichen Verwaltungssache. Der Weg der Gesetzgebung müsste demnach nicht beschritten werden.

D Inhalt und Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Anerkennung

Die öffentlich-rechtliche Anerkennung verschafft einer Religionsgemeinschaft die Rechtsstellung einer «spezifischen Körperschaft des öffentlichen Rechts»⁴². Sie erhält ein «weltlich-rechtliches Kleid». Dieser Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts hebt die Religionsgemeinschaft einerseits aus der Sphäre der Privatheit in diejenige der Öffentlichkeit, ohne sie aber andererseits in den Staat organisch einzugliedern und sie einer besonderen staatlichen Kirchenhoheit zu unterstellen. Vielmehr soll er die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaft vom Staat sowie ihre originäre Kirchengewalt bekräftigen.⁴³ Damit unterscheidet sich die öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaft grundlegend von den Körperschaften des öffentlichen Rechts im verwaltungs- und staatsorganisationsrechtlichen Ver-

41 Vgl. Art. 111bis Abs. 3 VE i. V. m. Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 RelG; zur Rechtslage in der Schweiz siehe Dieter Kraus (Anm. 38), S. 118 f.

42 Kurt Eichenberger, *Verfassung des Kantons Aargau, Aarau / Frankfurt am Main / Salzburg 1986*, S. 372, Rz. 2.

43 Vgl. Art. 111bis Abs. 2 VE; so auch Stefan Muckel, *Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts*, in: DÖV 1995, S. 311 (313).

ständnis. Sie nimmt keine staatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten wahr. Sie ist nicht in die Staatsorganisation eingebunden und unterliegt keiner staatlichen Aufsicht.⁴⁴ Die Zusprechung der eigenen Rechtspersönlichkeit erlaubt den anerkannten Kirchen die Teilnahme am Privatrechtsverkehr.⁴⁵

Die besondere Rechtsstellung lässt sich rechtsstaatlich begründen. Der Staat unterstützt mit seiner öffentlich-rechtlichen Anerkennung die Religionsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Ausübung der Religionsfreiheit. Sie ist dementsprechend ein Instrument zur erleichterten Grundrechtsbetätigung.⁴⁶ Der Staat würdigt sodann ihre diakonische und karitative Arbeit, die dem öffentlichen Interesse dient. Der öffentlich-rechtliche Rechtsstatus soll es ihnen denn auch in Zukunft ermöglichen, diese Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit zu erbringen.⁴⁷ Schliesslich erfüllt die öffentlich-rechtliche Anerkennung als Institut des Religionsverfassungsrechts ein Stück weit Aufgaben der Kulturpolitik, die ihrerseits im öffentlichen Interesse liegen.⁴⁸

So gesehen wird der «gemeinnützige Charakter» der Religionsgemeinschaften, die gemeinwohlorientierte Kooperation mit dem Staat, zur eigentlichen Rechtfertigung ihres öffentlich-rechtlichen Rechtssta-

44 BVerfGE 102, 370 (387 f.); Vgl. Axel von Campenhausen / Heinrich de Wall (Anm. 36), S. 130 f.; vgl. auch Art. 37 Abs. 2 VE.

45 Diese Teilnahme am Privatrechtsverkehr wurde bisher für die öffentlich-rechtlich anerkannte römisch-katholische Kirche aus der Landeskirchenqualität abgeleitet. Vgl. Herbert Wille, Staat und Kirche im Fürstentum Liechtenstein, Freiburg/Schweiz 1972, S. 273 ff.

46 Das deutsche Bundesverfassungsgericht sieht im Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ein «Mittel zur Entfaltung der Religionsfreiheit.» Er soll «die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften unterstützen» (BVerfGE 102, 387). Diese prononciert grundrechtliche Deutung des Körperschaftsstatus wird in der staatskirchenrechtlichen Literatur seit längerem vertreten. Man versteht den Körperschaftsstatus als «Ausdruck staatlicher Grundrechtsförderung». Vgl. Christian Hillgruber, Über den Sinn und Zweck des staatskirchenrechtlichen Körperschaftsstatus, in: Christoph Grabenwarter / Norbert Lüdecke (Hrsg.), Standpunkte im Kirchen- und Staatskirchenrecht: Ergebnisse eines interdisziplinären Seminars, Würzburg 2002, S. 79.

47 So Verfassungsrat des Kantons Basel-Stadt, B/Nr. 601, 1. Zwischenbericht der Verfassungskommission Religionsgemeinschaften und Bildung vom 9. Januar 2001, S. 12.

48 Christoph Winzeler, Kirchen in der staatlichen Rechtsordnung, in: René Pahud de Mortanges / Gregor A. Rutz / Christoph Winzeler (Hrsg.), Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften, Freiburg/Schweiz 2000, S. 77 (88).

tus, wie dies auch beim vorgeschlagenen System der Kirchenfinanzierung der Fall ist.⁴⁹

E Öffentlich-rechtliche Anerkennung muslimischer Religionsgemeinschaften

Vor dem aufgezeigten rechtlichen Hintergrund ist noch kurz die Frage aufzuwerfen, wie es sich mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von muslimischen Religionsgemeinschaften verhält. Passt der Islam in den Rahmen der vorgezeichneten staatskirchenrechtlichen Ordnung? Diese Frage ist zu bejahen. Es gibt keine Anhaltspunkte, wonach sie untauglich wäre, den Islam zu integrieren. Es treten zwar Schwierigkeiten auf, da der Islam, wie er vielfach verstanden wird, nicht in gleicher Weise auf Trennung von Staat und Religion ausgerichtet ist, wie dies beim abendländischen Christentum der Fall ist. Die staatskirchenrechtliche Ordnung ist denn auch in erster Linie auf Religionsgemeinschaften zugeschnitten, die wie die christlichen Religionsgemeinschaften organisiert und strukturiert sind. Sie ist in Zusammenarbeit mit ihnen entstanden. Sie schliesst aber nicht aus, dass der Islam sich den gegebenen Rechtsinstitutionen anpassen kann, wenn er theologisch und politisch eine tragfähige Repräsentanz entwickelt. Es geht dabei ja nicht um Glaubensinhalte, sondern um formale Strukturen der Organisation. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts setzt bestimmte Strukturen voraus, wie sie den christlichen Kirchen eigen sind, etwa Verbandscharakter, repräsentative Organe, bestimmte Grösse, innere Konsistenz, Gewähr von Dauer. Strukturen dieser Art sind dem Islam von Haus aus fremd.⁵⁰ Der Islam wird in dieser Beziehung in Zukunft gefordert sein. Er muss, wie in anderen Staaten auch, auf das liechtensteinische Recht, namentlich auf das liechtensteinische Staatskirchenrecht zugehen, wenn er etwa an den Vorteilen der öffentlich-rechtlichen Anerkennung oder der Vorrechte des öffentlichen Rechts teilhaben möchte.⁵¹ Dies wird zu

49 Vgl. Art. 2 FinanzG.

50 Josef Isensee, Diskussionsbeitrag zu Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 325.

51 In Anlehnung an Michael Brenner, Diskussionsbeitrag zu Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 335.

Problemen führen, die hauptsächlich aus der bereits erwähnten Hierarchiefremdheit des Islam und aus dem damit zusammenhängenden Fehlen einer einheitlichen Organisation resultiert.⁵²

IV. Begriffsbestimmungen

A Religion, Kirche und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

Es gibt in der Verfassung keinen juristischen Begriff «Religion». Der Religionsbegriff der säkularen Verfassung soll eben alle Religionen schützen, deshalb darf er nicht nur die christlichen Bekenntnisse umfassen. Der Religionsbegriff der weltlichen Verfassung – und ebenso ihr Begriff von Religionsfreiheit – ist ein säkularer Rahmenbegriff. Er ist Teil einer säkularen Rahmenordnung für die verschiedensten Religionen dieser Erde.⁵³ Es gibt daher keine fixierte Definition von Religion in der Verfassung. Das schweizerische Bundesgericht versteht etwa unter «Religion» ein religiöses Bekenntnis, das sich auf das Verhältnis des Menschen zum Göttlichen, zum Transzendenten bezieht. Ihm gleichgestellt wird die Weltanschauung, die das Verhältnis des Menschen zur Welt ohne Transzendenzbezug darstellt.⁵⁴

Die Verfassung wie auch der Verfassungsvorschlag setzen die Begriffe «Kirche», «Religionsgemeinschaft» und «Weltanschauungsgemeinschaft» als bekannt voraus, wie dies in anderen Verfassungen auch der Fall ist. Sie beschränken sich darauf, ihre Stellung in der staatlichen

52 Zum Problem muslimischer Dachverbände in Deutschland siehe Stefan Muckel, Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft, S. 739. Er hält am traditionellen Begriff der Religionsgemeinschaft fest, wonach Religionsgemeinschaften aus natürlichen Personen bestehen, so dass reine Dachverbände, denen nur juristische Personen beitreten können, keine Religionsgemeinschaften sind. Vgl. auch BVerwG NJW 2005, S. 2101 (2103 f.)

53 Martin Heckel, Diskussionsbeitrag zu Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 305.

54 BGE 119 Ia 178 E. 4b S. 183; vgl. Andreas Kley (Anm. 17), S. 72. Zum Begriff der Weltanschauung bzw. Weltanschauungsgemeinschaft und seiner Abgrenzung gegenüber dem Begriff der Religion bzw. Religionsgemeinschaft siehe Christine Merzendorf, Weltanschauungsgemeinschaften, Frankfurt am Main 2008, S. 96 ff.

Rechtsordnung zu umschreiben und den Rahmen für den jeweiligen Rechtsstatus festzulegen, wobei in einem Religionsgesetz die Einzelheiten zu regeln sind.

Der Verfassungsvorschlag fasst den Begriff der Religionsgemeinschaften weiter als den der Kirche; jener Begriff deckt auch diesen, denn der Begriff der Kirche passt terminologisch, historisch und theologisch nur auf das Christentum.⁵⁵ Das XI. Hauptstück der Verfassung steht aus historischen Gründen neu unter dem Titel «Kirchen und Religionsgemeinschaften» und bringt zum Ausdruck, dass die römisch-katholische Kirche und die beiden evangelischen Kirchen Religionsgemeinschaften sind, die sich als Kirchen verstehen und auch als Kirchen auftreten.

Die Begriffe der Religionsgesellschaft und der Religionsgemeinschaft sind gleichbedeutend (synonym). Dass Art. 38 LV von «Religionsgesellschaften» spricht, während im Verfassungsentwurf von «Religionsgemeinschaften» die Rede ist, ist rein entstehungsgeschichtlich bedingt. Die vorgenannte Verfassungsbestimmung ist 1921 dem Art. 138 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 nachgebildet worden.⁵⁶ Der moderne Begriff der «Religionsgemeinschaft» hat in der Zwischenzeit den überkommenen Ausdruck «Religionsgesellschaft»⁵⁷ abgelöst, ohne dass damit ein Bedeutungswechsel angestrebt worden ist.⁵⁸

Nach den Mindestanforderungen, die das deutsche Bundesverfassungsgericht an eine Religionsgemeinschaft stellt, muss es sich bei ihr «auch tatsächlich nach geistigem Gehalt und äusserem Erscheinungsbild, um eine Religion und um eine Religionsgemeinschaft handeln».⁵⁹ Dies ist dann nicht der Fall, wenn religiöse oder weltanschauliche Lehren le-

55 Vgl. Christian Waldhoff, Die Zukunft des Staatskirchenrechts, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (42), Münster 2008, S. 80.

56 Herbert Wille (Anm. 46), S. 283.

57 Martin Heckel, Das Auseintreten von Staat und Kirche in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, in: ZevKR 45 (2000), S. 173 (185) bezeichnet die «Religionsgesellschaft» als einen «Zentralbegriff des deutschen Staatskirchenrechts des 19. Jahrhunderts».

58 Bodo Pieroth / Christoph Görisch, Was ist eine «Religionsgemeinschaft»? in: JuS 10 (2002), S. 937 f.; vgl. auch Stefan Muckel, Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft?, in: Wilhelm Rees (Hrsg.), Recht in Kirche und Staat, Festschrift Joseph Listl zum 75. Geburtstag, Berlin 2004, S. 715 (722).

59 BVerfGE 83, 342 (353).

diglich als Vorwand zur Verfolgung wirtschaftlicher Zwecke dienen.⁶⁰ Der konfessionsneutrale Staat muss entscheiden, ob es überhaupt um eine Religionsgemeinschaft oder um eine Gesellschaft anderer Art geht.⁶¹ Dabei darf er nur auf die Einhaltung des säkularen Rahmens achten. Er muss aber verhindern, dass sich unter dem Deckmantel der Religion und Religionsgemeinschaft Wirtschaftsunternehmungen als Religionsgemeinschaften ausgeben, um den Grundrechtsschutz der Religionsfreiheit beanspruchen zu können.⁶²

B Rechtsordnung

Im Zusammenhang mit der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften oder der Zuerkennung von Vorrechten des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften ist eine der Voraussetzungen, dass sie die Rechtsordnung respektieren bzw. Gewähr dafür bieten, dass sie das geltende Recht einhalten bzw. Rechtsverstöße unterlassen, wie dies eine für jeden Bürger und jede Vereinigung geltende staatsbürgerliche Pflicht und Selbstverständlichkeit ist.⁶³ Das entspricht im deutschen Recht dem Tatbestandsmerkmal der Rechtstreue,⁶⁴ das aus dem Grundgesetz hergeleitet wird.⁶⁵ Danach darf die antragstellende Religionsgemeinschaft die ihr übertragene Hoheitsgewalt nur im Einklang mit den verfassungsrechtlichen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen

60 BVerfGE 105, 279 (293); vgl. auch Michael Brenner, Staat und Religion, in: VVDStRL 59 (2000), S. 264 (292) und Reiner Tillmanns, Zur Verleihung des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften, in: DÖV 1999, S. 441 (445).

61 Nach Joseph Listl, Glaubens-, Bekenntnis- und Kirchenfreiheit, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., Berlin 1994, S. 439 (449) ist der Staat im Rahmen seiner Gemeinwohlverantwortung (siehe für Liechtenstein Art. 14 LV) verpflichtet, einem Missbrauch der Religionsfreiheit vorzubeugen.

62 Vgl. Jörg Müller-Volbehr, Das Grundrecht der Religionsfreiheit und seine Schranken, in: DÖV 1995, S. 301 (303).

63 Vgl. Ralf Röger, Die Aberkennung des Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften, in: Stefan Muckel (Hrsg.), Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat, Festschrift für Wolfgang Rübner, Berlin 2003, S. 749 (754).

64 BVerfGE 102, 370 (390 ff.).

65 Vgl. Stefan Mückl, Europäisierung des Staatskirchenrechts, Baden-Baden 2005, S. 244.

ausüben. Sie hat darauf zu achten, dass ihr künftiges Verhalten, die Strukturvorgaben der Verfassung, die dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte Dritter sowie die Grundprinzipien des Staatskirchenrechts der Verfassung nicht gefährden.⁶⁶ Das bedeutet mit anderen Worten: Die das Gemeinwesen tragenden Werte müssen sich durchsetzen. Daraus folgt: Keine Toleranz gegenüber denjenigen, die sie abzuschaffen trachten. Denn nur so kann u. a. die Religionsfreiheit dauerhaft gewährleistet werden.⁶⁷

Der Begriff der «Respektierung der Rechtsordnung» hat eine weit gefasste Bedeutung, die auch die Verfassung und damit die «Säkularität» des Staates einschliesst. Sie gehört zu den Grundlagen der verfassungsrechtlichen Ordnung.⁶⁸ Es könnten demnach privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften, welche die Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften prinzipiell ablehnen und einen religiös geprägten, weltanschaulich nicht mehr neutralen Staat ins Auge fassen, nicht öffentlich-rechtlich anerkannt oder ihnen keine Vorrechte des öffentlichen Rechts zuerkannt werden. Diese Rechtslage dürfte muslimischen Glaubensgemeinschaften unter Umständen Schwierigkeiten bereiten. Es lässt sich nämlich die Frage nur schwer beantworten, ob es im Islam relevante Stimmen gibt, die die grundsätzliche Säkularität des Staates und das staatskirchenrechtliche System akzeptieren.⁶⁹ Auch ist umstritten, ob im Islam Recht und Staat einerseits und Religion andererseits auseinandergehalten werden.⁷⁰

66 Vgl. etwa Art. 36 Abs. 3 Satz 3 der Verfassung des Bundeslandes Brandenburg; siehe auch die bei Stefan Muckel, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in: Der Staat 38 (1999), S. 569 (591) angeführten Beispiele fehlender Rechtstreue.

67 Juliane Kokott (Anm. 22), S. 357.

68 Siehe vorne S. 402 f.; so auch Stefan Muckel (Anm. 66), S. 593.

69 Christian Waldhoff, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, Gutachten D für den 68. Deutschen Juristentag, S. 70 f.; vgl. auch Verfassungsrat des Kantons Basel-Stadt, B/Nr. 605, 3. Zwischenbericht der Verfassungskommission Religionsgemeinschaften und Bildung vom 17. Januar 2002, S. 6.

70 Vgl. Mathias Rohe, Das islamische Recht. Geschichte und Gegenwart, München 2009, S. 12 ff.

C Religionsfriede

Der Religionsfriede bzw. der «öffentliche Friede in religiösen und weltanschaulichen Angelegenheiten» bildet die unabdingbare Voraussetzung, dass die Religionsfreiheit überhaupt verwirklicht werden kann.⁷¹ Es handelt sich um einen für die Rechtsordnung zentralen Grundsatz, der für das Zusammenleben der multireligiösen Gesellschaft im Staat von Bedeutung ist.

Der religiöse Friede ist auch strafrechtlich geschützt.⁷² Das Strafgesetzbuch stellt in § 188 die Herabwürdigung religiöser Lehren und in § 189 die Störung einer Religionsübung unter Strafe.

71 Urs Josef Cavelti / Andreas Kley (Anm. 8), zu Art. 72 Abs. 2 BV, Rz. 21 f. Von der Sicherung des religiösen Friedens sprach schon Art. 50altBV. Siehe Ulrich Häfelin, in: Jean François Aubert / Kurt Eichenberger / Jörg Paul Müller / René A. Rhinow / Dietrich Schindler (Hrsg.), Kommentar BV, Basel / Zürich / Bern (Stand Juni 1991), zu Art. 50 Abs. 2 altBV, Rz. 32 ff.

72 Der 8. Abschnitt des Strafgesetzbuches vom 24. Juni 1987 (LGBI. 1988 Nr. 37) lautet: «Strafbare Handlungen gegen den religiösen Frieden und die Ruhe der Toten».