

0154

Vernehmlassungsbericht der Regierung zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften: Stellungnahme des Gemeinderates

Anfangs Juni 2011 startete die Regierung eine weitere Vernehmlassung zur Neuordnung des Staatskirchenrechts. Der Gemeinderat Mauren nahm den Vernehmlassungsbericht betr. die Neuregelung des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Glaubensgemeinschaften in seiner Sitzung vom 15. Juni 2011 zur Begutachtung entgegen. Auf Ersuchen der Gemeinden wurde die ursprüngliche Vernehmlassungsfrist (26. August 2011) von der Regierung bis Ende September 2011 verlängert.

Die Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften war bereits im Jahr 2008 Gegenstand eines umfangreichen Vernehmlassungsberichts (damals: Neuordnung des Staatskirchenrechts), der unter Einbezug breiter Kreise erarbeitet worden war. Die damalige Vernehmlassungsvorlage enthielt – kurz zusammengefasst – Vorschläge für eine umfassende Abänderung der Verfassung sowie je eine Vorlage zu einem Religionsgesetz und einem Gesetz über die Finanzierung der Religionsgemeinschaften. Letzteres enthielt auch Regelungen für die Bereinigung der vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen den Gemeinden und der römisch-katholischen Kirche. Zu diesem ersten Vernehmlassungsbericht hat der Gemeinderat Mauren am 12. November 2008 eine ausführliche Stellungnahme verabschiedet. Bereits Ende 2007 hatten sich die Gemeinden Liechtensteins auf ein gemeinsames Positionspapier über die Neuordnung ihres Verhältnisses zur römisch-katholischen (Orts-)Kirche verständigt und darin die Eckpunkte für eine Regelung der Vermögensbeziehungen mit dem Erzbischof Vaduz festgehalten. Der Gemeinderat Mauren hat dieses Positionspapier am 12. Dezember 2008 genehmigt.

Nach dem seinerzeitigen Vernehmlassungsverfahren war von der Regierung zum Thema "Neuordnung des Staatskirchenrechts" kaum mehr etwas zu hören, bis sie nun anfangs Juni 2011 mit der völlig neuen Vernehmlassungsvorlage zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften an die Öffentlichkeit trat. Vom ursprünglichen Vernehmlassungsentwurf blieb praktisch nichts mehr übrig, weshalb es die Regierung auch für angebracht erachtete, "ein neuerliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, um allenfalls weiterhin bestehende unterschiedliche Anschauungen herauszufinden und diese sodann soweit als möglich zu bereinigen". Aus Sicht der Gemeinden bestehen in der Tat noch unterschiedliche Auffassungen und ergeben sich noch diverse Vorbehalte.

Zentraler Punkt der neuen Vorlage ist die Schaffung eines Glaubensgemeinschaftengesetzes (GIGG), in dem die Beziehungen des Staates insbesondere zu den öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften geregelt werden sollen. Glaubensgemeinschaften sollen die Möglichkeit erhalten, sich nach den Vorgaben dieses Gesetzes öffentlich-rechtlich anzuerkennen zu lassen. Dadurch erhalten sie gewisse Rechte, wie z.B. die Möglichkeit Religionsunterricht zu erteilen und die Seelsorge in öffentlichen Anstalten und Einrichtungen auszuüben.

Was die Finanzierung betrifft, so verfolgt das GIGG den Grundsatz, dass sich die verschiedenen Glaubensgemeinschaften selbst finanzieren sollen (Art. 19 Abs. 1). Dieser Vorschlag bedeutet, dass die Glaubensgemeinschaften ihren Finanzbedarf aus den freiwilligen Beiträgen (Sammlungen und Spenden) ihrer Gläubigen (Mitglieder) decken. Für bestimmte Leistungen, die sie erfüllen, können Glaubensgemeinschaften vom Land auch eine finanzielle Unterstützung erhalten und werden von gewissen Steuern befreit.

Vorbehalten bleibt gemäss GIGG die Finanzierung der Glaubensgemeinschaften durch die Gemeinden (Art. 19 Abs. 2). Die Vernehmlassungsvorlage lässt also die Finanzierungsregelung, wie sie in den Gemeinden gilt, (vorläufig) bestehen, ohne näher zu bestimmen, bis wann die bestehenden Finanzierungs- bzw. Vermögensverhältnisse gegenüber der katholischen Ortskirche der neuen Rechtslage (Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften) angepasst werden müssen. Die Regierung macht es sich zu leicht, wenn sie im Vernehmlassungsbericht einerseits die Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften als "die sauberste Lösung" betrachtet und andererseits die "Bereinigung anderweitiger vermögensrechtlicher Beziehungen" ausklammert, "da diese Thematik im Wesentlichen die Gemeinden und die katholische Kirche betrifft". Wie die Gesetzesforderung nach einer Selbstfinanzierung der katholischen Kirche auf Gemeindeebene umgesetzt werden soll, wird damit den Gemeinden überlassen. Beim seinerzeit vorgeschlagenen Finanzierungskonzept, das als Ersatz für die bisherige Kirchenfinanzierung in Aussicht genommen wurde, hatte sich noch das Land beteiligt. Bevor man jedoch ein System der Selbstfinanzierung vorschreibt, müsste darüber mit den Gemeinden gesprochen werden. Diese müssen den Weg, das Verfahren und die finanziellen Konsequenzen kennen.

Auf diese Problematik weist auch das Erzbistum Vaduz in seiner Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf hin, indem es dazu schreibt: "Art. 19 Abs. 1 stellt den hehren Grundsatz der Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften auf. Eine genaue Lektüre des Gesetzesvorschlages bringt jedoch zu Tage, dass sich an der engen finanziellen Verflechtung von katholischer Kirche und Staat, insbesondere von Pfarrei und Gemeinde, durch das vorgeschlagene GIGG nichts ändern muss und folglich wohl auch nichts ändern wird, denn bereits Art. 19 Abs. 2 fügt einen Vorbehalt der Finanzierung der Glaubensgemeinschaften durch die Gemeinden an. Bereits jetzt decken die Gemeinden Liechtensteins den grössten Teil des Finanzaufwands für den katholischen Kultus. Wenn man im Weiteren bedenkt, dass mit dem GIGG im Gegensatz zu anderen Gesetzen das Gesetz vom 12. Februar 1868 über die Regelung der Baukonkurrenzpflicht bei vorkommenden Kirchen- und Pfrundbaulichkeiten nicht aufgehoben wird und somit die Baulast der Gemeinden bezüglich der katholischen Kirchen und Pfarrhäuser bzw. Kaplaneien bestehen bleibt, drängt sich eigentlich die Schlussfolgerung auf, dass sich mit dem GIGG das Land aus seiner Verantwortung stiehlt und die Regelung des Verhältnisses von Staat und katholischer Kirche den Gemeinden überträgt."

Die Vorsteherkonferenz hat an ihrer Sitzung vom 25. August 2011 eine gemeinsam erarbeitete Stellungnahme zum gegenständlichen Vernehmlassungsbericht verabschiedet, in der die hier geschilderte Problematik sowie noch weitere Aspekte detailliert behandelt werden. Diese Stellungnahme liegt dem Gemeinderat Mauren nun zur weiteren Beratung und Beschlussfassung vor.

Antrag

Beschlussfassung über die vorliegende Stellungnahme zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften.

Beschluss

Die Stellungnahme betreffend die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften wird in der vorliegenden Fassung einstimmig verabschiedet.

Gemeindevorsteherung

Stellungnahme der Gemeinde Mauren zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften vom 31. Mai 2011

Die Gemeinde Mauren beschränkt sich in dieser Stellungnahme zur Hauptsache auf die Bestimmungen des Glaubensgemeinschaftengesetzes (GIGG), die für die Gemeinde von Interesse sind. Andere Fragen und Probleme werden insoweit angesprochen, als sie mit den vorgenannten Bestimmungen in einem thematischen Zusammenhang stehen. Auch muss erwähnt werden, dass sich die Gemeinde Mauren, wie auch alle anderen Gemeinden, nach wie vor zu den im Positionspapier vom 15. November 2007 (Neuordnung des Verhältnisses der Gemeinden zur römisch-katholischen Ortskirche) festgehaltenen Grundsätzen bekennt und auf diese deshalb verschiedentlich in der gegenständlichen Stellungnahme verwiesen wird.

Zuerst und ganz allgemein sticht ins Auge, dass sowohl die Verfassungs- als auch die Gesetzesvorlage von "Glaubensgemeinschaften" sprechen.

I. Begriffliches

Mit der Bezeichnung "Glaubensgemeinschaft" wird ein Begriff für Kirchen und Religionsgesellschaften (diesbezüglich hat sich die Bezeichnung "Religionsgemeinschaft" eingebürgert) oder in Wortverbindung mit religiös oder kirchlich (Religionsunterricht, Religionsbekenntnis, Religionsgesellschaften, religiöse Vereine) eingeführt, der der Verfassung fremd ist. Die einfachgesetzlichen Regelungen sind in der Begriffswahl nicht einheitlich. Dieser Umstand hängt wohl mit der jeweiligen ausländischen Rezeptionsgrundlage oder den entsprechenden Gesetzesvorbildern zusammen. So sprechen etwa das Personen- und Gesellschaftsrecht von "kirchlichen" Verbandspersonen (Art. 244), das Strafgesetzbuch von "religiösen" Lehren (§ 188) und "Religionsübung" (§ 189) und das Strafvollzugsgesetz von "Glaubensbekenntnis" (Art. 35).

Es besteht aber kein sachlicher Grund, von der bisherigen Terminologie der Verfassung abzurücken, zumal die Ausführungen im Vernehmlassungsbericht zum Titel des Gesetzes nicht überzeugen (S. 20) und die Entwürfe zur Verfassung und zum Glaubensgemeinschaftengesetz in begrifflicher Hinsicht in sich selber nicht konsistent sind (vgl. etwa Art. 14, 15, 39 LV oder Art. 4, 5, 24 Abs. 2 GIGG). Es kommt nicht auf den Titel bzw. die gesetzgeberische Bezeichnung, sondern auf den materiellen Gehalt eines Gesetzes bzw. einer Norm an. Das Gesetz soll "die Beziehungen des Staates zu den Glaubensgemeinschaften" bzw. zu den Kirchen und Religionsgemeinschaften regeln, so z. B. zur katholischen Kirche, evangelischen Kirche und evangelisch-lutherischen Kirche. Es ist dabei nicht einzusehen, aus welchem Grund der Begriff

"Glaubensgemeinschaften" passender sein soll als derjenige der "Kirchen" und "Religionsgemeinschaften", zumal es sich nach dem Vernehmlassungsbericht (S. 20) um "synonyme Begriffe" handeln soll.

II. Finanzierung der Glaubensgemeinschaften

1. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

1.1 Selbstfinanzierung (Art. 19 Abs. 1 GIGG)

Der Vernehmlassungsentwurf geht von einer institutionellen bzw. organisatorischen Trennung (Art. 37 Abs. 2 LV) aus, mit der auch eine Trennung in finanzieller Hinsicht verbunden ist, wenn es in Art. 19 Abs. 1 GIGG heisst: "Die öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften sowie die privatrechtlich organisierten Glaubensgemeinschaften (bei den letztgenannten handelt es sich wohl um solche, die im Besitze von Vorrechten des öffentlichen Rechts sind) finanzieren sich selbst." Dieser Vorschlag bedeutet, dass die Glaubensgemeinschaften ihren Finanzbedarf aus den freiwilligen Beiträgen (Sammlungen und Spenden) ihrer Gläubigen (Mitglieder) decken. Bei Spenden und Kollekten handelt es sich um freiwillige Leistungen der Gläubigen zu einem vorgegebenen oder von ihnen frei bestimmten Zweck.

Auf diese Weise finanzieren sich heute zur Hauptsache die beiden evangelischen Kirchen. Die Beiträge, die sie von staatlicher und kommunaler Seite erhalten, sind unbedeutend und reichen nicht aus, um ihren Finanzbedarf zu decken.

1.2 Indirekte Finanzierung (Art. 17 Abs. 2, 19 und 21 GIGG)

Der Vernehmlassungsentwurf kennt in Art. 20 und 21 GIGG für die öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften und in Art. 17 Abs. 2 GIGG für die privatrechtlich organisierten Glaubensgemeinschaften, denen Vorrechte des öffentlichen Rechts zuerkannt worden sind, eine indirekte Finanzierung. So können öffentlich-rechtlich anerkannte Glaubensgemeinschaften für bestimmte Aufgaben, die sie erfüllen, finanzielle Unterstützungen erhalten und werden von gewissen Steuern befreit. Die privatrechtlich organisierten Glaubensgemeinschaften, denen Vorrechte des öffentlichen Rechts zuerkannt worden sind, können ebenfalls für bestimmte Aufgaben, die sie erfüllen, finanzielle Unterstützungen erhalten, und von Abgaben befreit werden.

1.3 Vorbehalt der kommunalen Finanzierungsregelung (Art. 19 Abs. 2 GIGG)

Die Vernehmlassungsvorlage lässt die Finanzierungsregelung, wie sie in den Gemeinden gilt, (vorläufig) bestehen, ohne näher zu bestimmen, bis wann die bestehenden Finanzierungs- bzw. Vermögensverhältnisse gegenüber der katholischen Ortskirche der neuen Rechtslage (Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften) angepasst werden müssen.

2. Stellungnahme

2.1 Selbstfinanzierung und Vorbehalt

Zwiespältige Haltung

Die Haltung, die in Art. 19 der Vernehmlassungsvorlage (GIGG) zum Ausdruck kommt, ist zwiespältig. Einerseits wird in Absatz 1 gesagt, dass sich in Zukunft alle Glaubensgemeinschaften selber zu finanzieren haben. Das gilt auch für die katholische Kirche, der gegenüber die Gemeinden vermögensrechtliche Leistungen erbringen. Andererseits enthält Absatz 2 einen Vorbehalt, wonach an diesem Rechtszustand nichts geändert wird, mit anderen Worten, dass er solange bestehen bleibt, bis in den Gemeinden eine Regelung eingeführt ist, die der Vorgabe von Abs. 1 entspricht, die eine Selbstfinanzierung der katholischen Ortskirche vorsieht. Eine Pflicht zur Änderung der Rechtsverhältnisse wird nicht statuiert, obwohl unbestritten ist, dass die kommunale Finanzierung der katholischen Ortskirche nicht mehr aufrecht erhalten werden kann. Auch von einer Terminierung wird abgesehen, bis wann die Gemeinden die Rechtsverhältnisse der Vorschrift von Absatz 1 anzupassen haben.

Konsequenzen für den Gemeindehaushalt

Dieses Vorgehen ist nicht nachvollziehbar, denn die Vernehmlassungsvorlage zum Glaubensgemeinschaftengesetz erweckt den Anschein, als ob alles beim Alten bleibe (Abs. 2), obwohl sie gleichzeitig schon die Vorgaben für eine künftige Finanzierungsregelung festlegt (Abs. 1), die für den Haushalt der Gemeinden grosse Veränderungen mit sich bringen wird, da die von den Gemeinden bisher erbrachten Leistungen heute weitgehend die materielle Basis für die katholische Ortskirche bilden, damit diese ihre kirchlichen Aufgaben erfüllen kann. Die Leistungen der Gemeinden können wohl in Berücksichtigung von Art. 38 LV nicht einfach per Gesetz beseitigt werden.

Ersatz für das bisherige Finanzierungssystem

Die Regierung ist offensichtlich der Meinung, dass das bisherige kommunale Finanzierungssystem kurzerhand abgeschafft und die Selbstfinanzierung der katholischen Kirche (und auch der anderen Kirchen und Religionsgemeinschaften) nach dem amerikanischen Modell eingeführt werden könnte. Eine solche Vorstellung ist aber, wie erwähnt, mit der Kirchengutsgarantie, wie sie in Art. 38 LV verankert ist, nicht vereinbar. Es muss auf kommunaler Ebene mit Bezug auf die katholische Kirche eine Finanzierungsregelung gefunden werden, welche die bisherigen von den Gemeinden erbrachten Leistungen ersetzt. Dabei steht eine vermögensrechtliche Entflechtung im Vordergrund und nicht die Frage des Eigentums, über das das Grundbuch Auskunft gibt. Zu dieser Frage haben sich die Gemeinden schon in ihrem Positionspapier vom 15. November 2007 (Neuordnung des Verhältnisses der Gemeinden zur römisch-katholischen Ortskirche) geäußert. Daran sei hier erinnert, da das Erzbistum Vaduz das Eigentum der Gemeinden an den der katholischen Kirche gewidmeten Gütern in Frage stellt, wenn es von einer "güterrechtlichen" Entflechtung spricht (Stellungnahme vom 10. Juni 2011, S. 13; Memorandum vom 14. Januar 2008, das in einer Entflechtung die "Berichtigung bzw. Bereinigung" der kirchlichen Eigentumsverhältnisse sieht. So Ziffer 1 und 2.) Aus der "kirchlichen Zweckwidmung" lässt sich nicht das Eigentum ableiten. Es kommt (staats-)rechtlich auch nicht auf die "historische Wahrheit", noch auf die Zweckwidmung, sondern auf den Aussagegehalt des Grundbuchs an, das Aufschluss über den Eigentümer bzw. die Eigentümerin gibt. Es trifft für Liechtenstein auch nicht zu, dass früher "die öffentliche Hand die Kirchen enteignet, also die Liegenschaften aus dem Eigentum der Pfarreien ins Gemeindeeigentum übertragen" hat, so

dass "eine Übertragung der Gebäude und Grundstücke auf die Religionsgemeinschaften, die sie nützen", nicht "ungerecht" wäre.

Es wird im Vernehmlassungsbericht nirgends näher ausgeführt, warum gerade jetzt und aus welchen Gründen eine Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften eine für die Gemeinden tragbare Lösung sein soll. Bisher ist man auf Seite der Regierung und der Gemeinden davon ausgegangen, dass ein Finanzierungssystem in Betracht gezogen werden sollte, das die bisherigen Finanzierungsleistungen der Gemeinden gegenüber der katholischen Kirche ersetzt. So spricht sich der Vernehmlassungsentwurf der Regierung vom 10. Juni 2008 für das System der Mandatssteuer aus. Die Gemeinden halten in ihrem Positionspapier vom 15. November 2007, das für sie nach wie vor Gültigkeit hat, unter anderem fest, "dass die Bestreitung des Lebensunterhaltes der römisch-katholischen Seelsorgegeistlichen und die damit zusammenhängenden Fragen Gegenstand eines Gesetzes sind, das das bisherige Finanzierungssystem ersetzt ...".

Gemeinden als Adressaten

Wenn schon in der Vernehmlassungsvorlage zum Glaubensgemeinschaftengesetz die Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften als neue Finanzierungsregelung bestimmt und vorgeschrieben wird, müsste diese zuerst mit den Gemeinden abgesprochen werden. Denn Adressat einer solchen Regelung sind in erster Linie die Gemeinden und nicht das Land. Sie hat einschneidende Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn man bedenkt, dass eine Selbstfinanzierung im Verhältnis zur katholischen Kirche für die Gemeinden eine noch nicht bekannte finanzielle Folge hat, setzt sie doch eine vermögensrechtliche Entflechtung voraus, in deren Rahmen die Gemeinden als Ablösung einen Ausgleich für die katholische Ortskirche finden müssen. Wenn die Selbstfinanzierung zur Grundlage des staatlichen Religionsrechts bzw. des Finanzierungssystems gemacht wird, sind doch die vermögenswerten Bedürfnisse der katholischen Kirche zu berücksichtigen.

Finanzielle Beteiligung des Landes an der Entflechtungslösung

Die Vernehmlassungsvorlage zum Glaubensgemeinschaftengesetz macht es sich zu leicht, wenn sie einerseits die Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften als "die sauberste Lösung" betrachtet und andererseits die "Bereinigung anderweitiger vermögensrechtlicher Beziehungen" ausklammert, "da diese Thematik im Wesentlichen die Gemeinden und die katholische Kirche betrifft" (S. 13/14). Wie die Gesetzesforderung nach einer Selbstfinanzierung der katholischen Ortskirche auf Gemeindeebene, auf der sich heute grösstenteils das liechtensteinische Staatskirchenrecht und damit auch die Finanzierung in der Praxis abspielen, umgesetzt wird, wird damit den Gemeinden überlassen. Beim seinerzeit vorgeschlagenen Finanzierungskonzept, das als Ersatz für die bisherige Kirchenfinanzierung in Aussicht genommen wurde, hatte sich noch das Land beteiligt.

Nach der Vernehmlassungsvorlage bleibt die Frage, ob es an einer Entflechtungslösung mitwirken wird, offen. Bevor man ein System der Selbstfinanzierung den Gemeinden vorschreibt, müsste über diese Form der Finanzierung mit den Gemeinden gesprochen werden. Diese müssen den Weg, das Verfahren und die finanziellen Konsequenzen kennen. Entsprechende Angaben sind Voraussetzung, damit sich die Gemeinden, wie dies aus dem Positionspapier vom 15. November 2007 hervorgeht, auf ein gemeinsames Vorgehen festlegen können.

Politische Realitäten

Die Gemeinden fragen sich, auf welche Weise die bisherigen Leistungen der Gemeinden gegenüber der katholischen Kirche abgelöst werden. Eine entsprechende Finanzierungsreform hängt jedenfalls von den politischen Realitäten in jeder einzelnen Gemeinde ab. Sie können nur Lösungen anstreben, die die Folgen der Beseitigung der vermögensrechtlichen Entflechtung mit der katholischen Kirche finanziell berücksichtigen. Art. 19 Abs. 2 GGG darf sich einem solchen Ergebnis nicht verschliessen und die Selbstfinanzierung als Grundsatz aufstellen.

Finanzierungsfrage als notwendige Voraussetzung einer religionsrechtlichen Neuordnung

Bevor nicht über die Finanzierungsfrage in den aufgezeigten Aspekten Klarheit herrscht, macht es für die Gemeinden wenig Sinn, das staatliche Religionsrecht, das das Verhältnis der Gemeinden zur katholischen Ortskirche einschliesst, neu zu ordnen, zumal die Vernehmlassungsvorlage vorgibt, eine Entflechtung bzw. Trennung von Staat und Kirche anzustreben. Alles in den Gemeinden beim Alten zu belassen, ist keine Lösung des anstehenden Problems, die eine vermögensrechtliche Entflechtung zum Ziel hat. Schon jetzt ist es aus der Sicht der Religionsfreiheit stossend, dass die kirchliche Finanzierungsregelung, die auf die katholische Ortskirche ausgerichtet ist, alle steuerpflichtigen Personen einer Gemeinde erfasst und zwar unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit, so dass auch nichtkatholische Steuerpflichtige die katholische Ortskirche mitfinanzieren müssen. Dieses Problem sollte zumindest an die Hand genommen und gelöst werden. Der Gesetzesvorbehalt in Art. 19 Abs. 2 GGG deutet jedoch darauf hin, dass in vermögensrechtlicher Hinsicht auf absehbare Zeit nichts unternommen werden muss.

Verfassungswidriger Gesetzesvorbehalt

Zu berücksichtigen ist auch, dass die vermögensrechtliche Verflechtung der Gemeinden mit der katholischen Ortskirche, solange sie bestehen bleibt, wie dies der Gesetzesvorbehalt ermöglicht, Art. 37 LV widerspricht, der die Religionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht der Glaubensgemeinschaften garantiert. Ein solcher Vorbehalt auf Gesetzesebene, wie es das Glaubensgemeinschaftengesetz darstellt, würde gegen den neu formulierten Art. 37 LV verstossen. Der Gesetzesvorbehalt wäre also verfassungswidrig. In diesem Zusammenhang müsste auch das Gesetz vom 12. Februar 1868 über die Regelung der Baukonkurrenzwspflicht bei vorkommenden Kirchen- und Pfrundbaulichkeiten, LGBl. 1868 Nr. 1, überprüft werden (vgl. z. B. § 9), das gemäss Art. 26 GGG nicht zu den Gesetzen gehört, die aufgehoben werden.

Aufhebung bisherigen Rechts

Wenn die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Gemeinden gegenüber der katholischen Ortskirche nach Art. 19 Abs. 2 GGG aufrecht bzw. unverändert bleiben, ist es konsequent, das Gesetz über die Verwaltung des Kirchengutes in den Pfarrgemeinden, LGBl 1870 Nr. 4, und das Gesetz betreffend den Organistendienst, LGBl. 1945 Nr. 9, nicht zu den Gesetzen zu zählen, die gemäss Art. 26 aufgehoben werden. So bestimmt z. B. der Gemeinderat die Gehaltsbezüge der Mesmer (vgl. LGBl. 1870 Nr. 4, Art. 5 Abs. 4).

System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung

Mit der Kirchenfinanzierung ist üblicherweise auch das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Kirchen und Religionsgemeinschaften verbunden. Es fragt sich allerdings, wenn die Vernehmlassungsvorlage zur Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften übergeht, worin der Unterschied zwischen einer öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaft und einer privatrechtlich organisierten Glaubensgemeinschaft mit Vorrechten des öffentlichen

Rechts besteht, wenn diese praktisch die gleichen Rechte wie eine öffentlich-rechtlich anerkannte Glaubensgemeinschaft innehat, sieht man von der Steuerbefreiung nach Art. 21 GIGG ab (vgl. dazu auch Art. 24 Abs. 2 GIGG in Ziffer III/2.3). Eine privatrechtlich organisierte Glaubensgemeinschaft mit Vorrechten des öffentlichen Rechts kann jedoch nach Art. 17 Abs. 2 GIGG von der Regierung von Abgaben befreit werden (dazu auch Ziffer 2.2).

Vor diesem Hintergrund müsste auch der Sinn der Zweiteilung hinterfragt werden, wenn die staatliche und kommunale Finanzierung wegfällt. Der Vernehmlassungsentwurf vom 30. Juni 2008 hat im Unterschied zum vorliegenden Vernehmlassungsentwurf die staatlich-kommunale Finanzierung noch an die öffentlich-rechtliche Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft geknüpft. Die öffentlich-rechtliche Anerkennung von Glaubensgemeinschaften könnte sich nun in der Praxis als untaugliches Modell erweisen, soweit sie als ein Angebot an die privatrechtlich organisierten Glaubensgemeinschaften zu betrachten ist. Die Konsequenz könnte nämlich sein, dass es bei der katholischen Kirche als einziger öffentlich-rechtlich anerkannter Glaubensgemeinschaft bleibt, wie sich die Rechtslage schon heute präsentiert. Ein solches Ergebnis ist zwar sicher nicht gewollt, denn für die anderen Glaubensgemeinschaften sollte die gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die ihnen eine Gleichstellung mit der katholischen Kirche ermöglicht. Dieses Ziel dürfte aber mit dem System der gestuften öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Glaubensgemeinschaften, die mit einer Selbstfinanzierung verbunden ist, nicht erreicht werden.

Eine andere Frage ist, wenn schon das Glaubensgemeinschaftengesetz das System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Vernehmlassungsvorlage vom 10. Juni 2008 übernimmt, warum den beiden evangelischen Kirchen nicht von Gesetzes wegen der Status einer öffentlich-rechtlich anerkannten Kirche eingeräumt wird. Darüber gibt der Vernehmlassungsbericht keine Auskunft. Im Verfassungsvorschlag vom 10. Juni 2008 zählten sie neben der katholischen Kirche noch zu den öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften (vgl. Vernehmlassungsbericht vom 10. Juni 2008, S. 37, 75 und 111, der ihre Bedeutung für Staat und Gesellschaft hervorhob und demzufolge Paritätsgründe ins Feld führte). Das Glaubensgemeinschaftengesetz wird zur Konsequenz haben, dass die katholische Kirche die "privilegierte" Kirche bleibt.

2.2 Indirekte Finanzierung

Die indirekte Finanzierung, wie unter Ziffer 1.2 dargestellt, weicht vom Grundsatz der Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften ab. Auch eine indirekte Finanzierung stellt eine Finanzierung der Glaubensgemeinschaften dar. Insoweit ist der Vernehmlassungsentwurf nicht konsequent.

Art. 21 GIGG statuiert eine Steuerbefreiung als indirekte (finanzielle) Unterstützung der öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften. Das sind Steuervergünstigungen, die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Status einer Glaubensgemeinschaft ergeben. Dem Vernehmlassungsbericht ist nicht zu entnehmen, warum die Steuerbefreiung gerade die dort genannten Steuerarten umfasst. Gibt es sachliche Gründe für die Begrenzung auf diese Steuerarten. Den Gemeinden, um ein Beispiel zu nennen, wird die Grundstückgewinnsteuer nicht erlassen, während diese nun den Glaubensgemeinschaften gemäss Vernehmlassungsvorlage erlassen werden soll. Dies schafft ungleiche Ausgangslagen im Grunderwerb. Orts- und Raumplanung sind elementare Aufgaben einer Gemeinde. Eine erfolgreiche Orts- und Raumplanung

bedingt unter anderem auch eine aktive Bodenpolitik. Wenn die Gemeinden hier in ihrem ureigensten Wirkungsbereich in der Angebotslegung bei allfälligen Grundstück- und Liegenschaftsgeschäften beträchtlich diskriminiert werden, so ist dies inakzeptabel. Es kann wohl nicht zentrale Aufgabe von Glaubensgemeinschaften sein, Boden zu erwerben. Die Art der Steuer und der Umfang der Steuerbefreiung müssen daher unbedingt näher geprüft bzw. hinterfragt werden.

Privatrechtlich organisierte Glaubensgemeinschaften mit Vorrechten des öffentlichen Rechts kann die Regierung von Abgaben befreien (Art. 17 Abs. 2 GGG). Es ist nicht klar, was hier unter Abgaben verstanden wird, wenn demgegenüber Art. 21 GGG von "Steuer"befreiung spricht. Die Abgrenzung in begrifflicher Hinsicht zur Steuerbefreiung muss geklärt werden.

III. Erfassung der Religionszugehörigkeit im Zivilstands- und Einwohnerregister

zu Art. 7 bis 10 GGG (Ein- und Austrittserklärung) und

zu Art. 24 GGG (Datenerfassung, Datenschutz und administrative Zusammenarbeit)

1. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

1.1 Ein- und Austrittserklärung (Art. 7 bis 10 GGG)

Der Vernehmlassungsentwurf zum Glaubensgemeinschaftengesetz regelt den Ein- und Austritt der religionsmündigen und -unmündigen Personen aus einer Glaubensgemeinschaft mit Wirkung für den staatlichen Bereich (Art. 7). Die Ein- und Austrittserklärung hat in schriftlicher Form zu erfolgen (Art. 8). Sie wird wirksam mit dem Ablauf des Tages, an dem sie bei der Einwohnerkontrolle der Wohnsitzgemeinde abgegeben worden ist, wobei sämtliche Rechte und Pflichten entfallen, die auf der persönlichen Zugehörigkeit zu der Glaubensgemeinschaft beruhen (Art. 9). Die Einwohnerkontrolle hat den Eintritt in oder den Austritt aus einer Glaubensgemeinschaft zu bescheinigen und die betroffene Glaubensgemeinschaft und das Zivilstandsamt zu benachrichtigen (Art. 10).

1.2 Datenerfassung, Datenschutz und administrative Zusammenarbeit (Art. 24 GGG)

Die Einwohnerkontrolle und das Zivilstandsamt erfassen in ihren Registern Daten über die Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft (Abs. 1). Die öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften erhalten vom Zivilstandsamt und von der Einwohnerkontrolle die Angaben, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder und zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben benötigen (Abs. 2).

2. Stellungnahme

2.1 Allgemeines

Die Mitgliederzahl ist eine von mehreren Voraussetzungen, die gegeben sein muss, damit eine privatrechtlich organisierte Glaubensgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt (Art. 11 Abs. 1 Bst. b GGG) oder finanziell unterstützt werden kann (Art. 20 Abs. 4 GGG). Der Vernehmlassungsbericht begründet denn auch die Ein- und Austrittserklärung wie folgt: "Hinsichtlich dieses Kapitels wurde die Diskussion geführt, ob es aus staatlicher Sicht überhaupt einer Ein- oder Austrittserklärung bedarf. Hier wird die Auffassung vertreten, dass eine solche Erklärung notwendig ist, damit auf staatlicher Stelle verlässliche Informationen über die Mitgliederzahl-

len der einzelnen Glaubensgemeinschaften bestehen. Diese sind für eine allfällige öffentlich-rechtliche Anerkennung notwendig (Art. 11 Abs. 1 Bst. b). Zudem kann die Mitgliederanzahl auch im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung durch den Staat Auswirkungen haben. Aus diesen Gründen ist im Gesetz der Ein- und Austritt mit Wirkungen für den staatlichen Bereich zu regeln." (S. 26 f.)

2.2 Erfassung der Religionszugehörigkeit zu statistischen Zwecken

Die Mitgliederanzahl einer Glaubensgemeinschaft, in Form der Ein- und Austrittserklärung zu statistischen Zwecken zu erheben, wie dies die Art. 7 bis 10 GIGG festlegen, ist sachlich nicht notwendig. Nach Art. 24 Abs. 1 GIGG erfassen nämlich die Einwohnerkontrolle der Gemeinden und das Zivilstandsamt in ihren Registern Daten über die Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft. Eine solche Regelung genügt, um zu "verlässlichen Informationen über die Mitgliederzahlen der einzelnen Glaubensgemeinschaften" zu gelangen. Es ist aus dem Vernehmlassungsentwurf auch nicht ersichtlich, zu welchem Zweck eine Ein- und Austrittserklärung sonst noch erfolgen sollte, da für den Bereich des staatlichen Rechts keine Rechte und Pflichten (z. B. Kirchensteuerpflicht) in Betracht kommen, die auf der persönlichen Zugehörigkeit zu den Glaubensgemeinschaften beruhen (Art. 9 Abs. 2 GIGG). Aus welchem Grund sollte etwa der Staat ein Austrittsrecht aus einer Glaubensgemeinschaft zur Verfügung stellen? Entsprechende Ausführungen werden im Vernehmlassungsbericht nicht gemacht. In Frage käme nur ein Austritt aus der katholischen Kirche, die nach Art. 2 Abs. 1 GIGG als einzige Glaubensgemeinschaft öffentlich-rechtlich anerkannt ist. Ist die Glaubensgemeinschaft privatrechtlich organisiert, etwa als Verein, besteht ein vereinsrechtliches Austrittsrecht. Dieses richtet sich nach Art. 252 PGR. Das gilt auch für den Eintritt.

2.3 Bekanntgabe der Mitglieder zu kirchlichen Zwecken

Um den öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften die Angaben zukommen lassen zu können, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder und zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben benötigen, erheben die Einwohnerkontrolle der Gemeinden und das Zivilstandsamt in ihren Registern die Daten über die Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft (Art. 24 GIGG). Bisher fehlt im liechtensteinischen Recht eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Die Einwohnerregister der Gemeinden enthalten nach Art. 3 der Statistikverordnung vom 7. Juli 2009, LGBl. 2009 Nr. 197, der den Mindestinhalt der Einwohnerregister umschreibt, keine Angaben zur Religionszugehörigkeit einer Person. Das trifft auch auf das Zivilstandsregister zu, das vom Zivilstandsamt geführt wird. Davon weicht allerdings die Praxis der Einwohnerkontrolle der Gemeinden ab.

Die Gemeinden haben sich schon in ihrem Positionspapier vom 15. November 2007 (Neuordnung des Verhältnisses zur römisch-katholischen Ortskirche) bereit erklärt, der römisch-katholischen Kirche die Angaben, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder und zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben benötigen, im Rahmen der dafür geschaffenen gesetzlichen Datenschutzbestimmungen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

Eine Datenerfassung, wie sie als Grund für die Ein- und Austrittserklärung (Art. 7 bis 10 GIGG) angeführt wird, ist in Zukunft auch über die Einwohnerkontrolle der Gemeinden und das Zivilstandsamt möglich und rechtlich zulässig. Ist die Zuständigkeit der Einwohnerkontrolle der Gemeinden und des Zivilstandsamtes gemäss Art. 24 Abs. 1 GIGG einmal festgelegt, dürfen sie

in ihren Registern Daten über die Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft erfassen. Die Einwohner und Einwohnerinnen haben dabei gemäss Art. 37 Abs. 1 LV das Recht, ihre Religionszugehörigkeit zu verschweigen, so dass sie als religionslos gelten und auch als solche registriert werden.

Die Datenerfassung kann zu statistischen Zwecken erfolgen, wie dies in den Art. 7 bis 10 GIGG angestrebt wird, so dass eine Ein- und Austrittserklärung entbehrlich wird. Daten über die Zugehörigkeit zu einer Glaubensgemeinschaft können aber auch gemäss Art. 24 Abs. 2 GIGG von der Einwohnerkontrolle der Gemeinden und vom Zivilstandsamt an öffentlich-rechtlich anerkannte Glaubensgemeinschaften weitergegeben werden, damit diese die Angaben erhalten, die sie zur Erfassung ihrer Mitglieder und zur Erfüllung ihrer kirchlichen Aufgaben benötigen. Die öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften haben ihrerseits bei der Entgegennahme, Bearbeitung und Weitergabe von Meldedaten, z.B. an andere öffentlich-rechtlich anerkannte Glaubensgemeinschaften, die gesetzlichen Datenschutzbestimmungen zu beachten. Dies setzt voraus, dass sie ausreichende Datenschutzmassnahmen treffen. Allfällige Datenschutzreglemente der öffentlich-rechtlich anerkannten Glaubensgemeinschaften haben jedenfalls vorzusehen, dass jede erfasste Person ohne Angabe von Gründen ihre Daten sperren lassen kann. In diesem Fall wäre eine Weitergabe nur zulässig, wenn dazu beispielsweise eine gesetzliche Pflicht bestünde. Eine solche Regelung entspricht dem vorerwähnten Positionspapier der Gemeinden.

Es müssten wohl aus Gründen der Gleichbehandlung privatrechtlich organisierte Glaubensgemeinschaften, soweit ihnen Vorrechte des öffentlichen Rechts zuerkannt worden sind, in diese Regelung einbezogen werden.

Zu überlegen ist auch, ob aus Gründen einer einheitlichen Praxis nur eine der beiden genannten Stellen die Religionszugehörigkeit erheben soll und nicht sowohl die Einwohnerkontrolle der Wohnsitzgemeinde als auch das Zivilstandsamt. In Frage käme die Einwohnerkontrolle, da sie die Religionszugehörigkeit in der Praxis ohne Unterbruch weiterhin erhoben hat. Eine einheitliche Praxis kann aber auch mit entsprechenden Vorschriften und Weisungen hergestellt werden.

IV. Verträge mit Glaubensgemeinschaften

1. Inhalt

Sowohl die Regierung als auch die Gemeinden können je für sich oder gemeinsam mit Glaubensgemeinschaften Verträge abschliessen (Art. 23 GIGG).

2. Stellungnahme

Diese Bestimmung ist überflüssig, da es sich bei diesen Verträgen um Verwaltungsverträge handelt, die zwischen Regierung oder Gemeinden mit Glaubensgemeinschaften abgeschlossen werden. Eine solche Kompetenz zum Abschluss von Verwaltungsverträgen haben Regierung und Gemeinden aus ihrer staatlichen Rechtsstellung, ohne dass es einer dementsprechenden gesetzlichen Grundlage bedürfte. Dies zeigt schon die Verwaltungspraxis, wonach Regierung

und Gemeinden mit der katholischen Kirche Verträge eingegangen sind (z. B. Religionsunterricht; Gehaltsregelung der katholischen Seelsorgegeistlichen).

Die für vertragliche Regelungen angeführten Beispiele der "Gestaltung von Feier- und Festtagen im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung, Prozessionen, Bestattungsfragen usw." sind unter dem Gesichtspunkt der institutionellen Trennung nicht geeignete Vertragsgegenstände. Das trifft unter dem Aspekt der Selbstfinanzierung der Glaubensgemeinschaften auch auf die "Abgeltung für Tätigkeiten von Mitgliedern der Glaubensgemeinschaften (Seelsorger, Mesner, Ministranten usw.) sowie den Unterhalt von Bauten der Glaubensgemeinschaften usw." zu.

Auch eine Zuständigkeit des Staates, ein Konkordat (völkerrechtlicher Vertrag) mit dem Hl. Stuhl abzuschliessen, das nicht Gegenstand dieses Entwurfs zu einem Glaubensgemeinschaftengesetz ist, müsste nicht gesetzlich begründet werden.