

**Institut für Kirchenrecht
und Rechtsphilosophie**

Vorstand:
O. UNIV.-PROF. DR. PETER LEISCHING



Neue Universität
Innrain 52
A-6020 Innsbruck
Tel. 0 512 / 507 / 26 60
Sekretariat 26 61

**Das Recht der Zeugen Jehovas
auf Anerkennung als
Religionsgesellschaft in
Österreich**

Inhaltsübersicht

| | |
|--|----|
| I. Der Rechtsanspruch..... | 4 |
| 1. Die Rechtsgrundlagen..... | 4 |
| 2. Der materielle Rechtsanspruch der Anerkennungswerber und die Rechtspflicht der Kultusbehörde..... | 8 |
| 3. Die Durchsetzbarkeit eines subjektiven Rechts- anspruches nach dem Legalitätsprinzip des österreichischen Rechtsschutzsystems..... | 12 |
| a) Die Rechtsauffassung des VwGH und die Praxis der Verwaltungsbehörde..... | 13 |
| b) Die Tradition der Lehre und die Judikatur des VfGH von 1966 und 1988..... | 17 |
| II. Die Erfüllung der gesetzlichen Anerkennungs- voraussetzungen..... | 28 |
| III. Die politische Gewährleistung des Anerkennungs- anspruches durch die KSZE Schlußakte und die Dokumente der Nachfolgekonferenzen, insbes. durch das Wiener Schlußdokument von 1989..... | 38 |
| Abschließendes Ergebnis (Zusammenfassung.....) | 43 |

**Das Recht des Religionsbekenntnisses der Zeugen Jehovas auf
gesetzliche Anerkennung als Religionsgesellschaft in
Österreich.**

Mit Schreiben vom 25.9.1978 haben Vertreter des Religionsbekenntnisses der Zeugen Jehovas den Antrag an das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Sport gestellt, als Religionsgesellschaft nach dem Anerkennungsgesetz 1874 gesetzlich anerkannt zu werden.

Im Verlauf des Verfahrens wurde dem Bundesministerium auch eine "Satzung" (beschlossen am 12.2.1979) vorgelegt. Dieser Satzung wurde mit Schreiben des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Sport vom 3.12.1980, Zl. 12 101/1-9c/80 wegen verschiedener Bedenken nicht die gewünschte Anerkennung erteilt. Daraufhin wurde von den Zeugen Jehovas eine "Verfassung" ausgearbeitet, die inzwischen der Kultusbehörde zur Erlangung der Anerkennung zugemittelt wurde.

Im Folgenden soll diese Verfassung im Hinblick auf die derzeit bestehende Rechtslage, unter Berücksichtigung der neuen Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts und die internationale Entwicklung im Verlauf des KSZE-Prozesses untersucht werden.

Der erste Teil der Begutachtung betrifft die Frage des Rechtsanspruches der Antragsteller auf Erteilung der Anerkennung.

Der zweite Teil untersucht die Erfüllung der gesetzlich verlangten Anerkennungsvoraussetzungen, insbesondere durch die "Verfassung" der Religionsgesellschaft.

Der dritte Teil berücksichtigt den gegenwärtigen Stand der Dokumente der KSZE-Nachfolgekonferenzen, insbesondere das Wiener Schlußdokument von 1989 und die darin enthaltenen politischen Absichtserklärungen Österreichs.

I. Der Rechtsanspruch

1. Die Rechtsgrundlagen

In der österreichischen Lehre des Staatskirchenrechts wird unter dem Begriff Religion sowohl jeder Gottesglaube¹⁾, wie auch in einem engeren Sinne der "einheitliche Glaube einer Personengruppe an einen persönlichen Gott"²⁾ verstanden. Nach der Auffassung Hussareks genügt eine Übereinstimmung in der Sittenlehre oder die gemeinsame Annahme einer Glaubensquelle, deren Erkenntnis der ungebundenen Forschung des einzelnen überlassen wird. Nicht erforderlich seien positive Normen hinsichtlich der äußeren Gottesverehrung, wenn nur kultische Akte überhaupt stattfinden. Ebenso wenig sei erforderlich, daß eine verpflichtende Glaubensformel anerkannt wird oder daß eine persönliche Gottheit verehrt wird³⁾. Dieser Lehrmeinung des Altmeisters des österreichischen Staatskirchenrechts soll hier gefolgt werden. Auch die österreichische Anerkennungspraxis trägt diesem Religionsverständnis bisher Rechnung⁴⁾. Religionsgesellschaften versteht der VfGH als eine Organisation, die sich zum Ziele setzt, das ganze Leben ihrer Mitglieder zu er-

- 1) I. Gampl, Österreichisches Staatskirchenrecht, Wien-New York 1971, 24 f.
- 2) Rieger-Schima jun., Religionsgemeinschaften, kleinere (14), in: Rechtslexikon. Handbuch d. öst. Rechts für d. Praxis, hg.v. Maultasch-Schuppich-Stagl, Wien 1970.
- 3) M.v. Hussarek, Grundriß des Staatskirchenrechts (Grundriß d. Öst. Rechts in systematischer Bearbeitung, hg.v. A. Finger u. O. Frankl, III. Bd., 3. Abt.) Leipzig 1908, 13; H. Klecatsky, H. Weiler, Österreichisches Staatskirchenrecht, Wien 1958, 63.

greifen, zu beeinflussen und in Beziehung zu Gott zu setzen⁵⁾. Im Motivenbericht zum Protestantengesetz 1961 definiert der Gesetzgeber den Kirchenbegriff mit den Worten: "eine organisierte Gemeinschaft der Bekenner einer christlichen Religion zum Zwecke der Übung und Wahrung einer jeweils bestimmten, im Vergleich zu anderen Kirchen modifizierten Form dieses Gottesglaubens"⁶⁾. Wesentliche Merkmale des Kirchenbegriffs sind, wie auch aus § 1 des Anerkennungsgesetzes 1874 geschlossen werden kann: Religionslehre, Gottesdienst und Kirchenverfassung⁷⁾. Neben Lehre und Kult muß also ein "Mindestmaß an Organisation" gegeben sein⁸⁾.

Das österreichische Staatskirchenrecht kennt auf der Grundlage der Art. 15 und 16 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom 21.12.1867, das durch Art 149 B-VG in die österreichische Verfassungsordnung übernommen wurde, die Unterscheidung zwischen "gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften" (Art 15) und den "gesetzlich nicht anerkannten Religionsbekenntnissen" (Art. 16). Während die ersteren Rechtspersönlichkeit, ja die Rechte einer privilegierten Körperschaft des öffentlichen Rechts genießen, ist es den letzteren durch das österreichische Vereinsrecht verwehrt, sich vereinsrechtlich zu organisieren. Diese Unterscheidung hält der VfGH für sachlich gerechtfertigt und nicht im Widerspruch zum

-
- 4) Vgl. R.Köstler, Religion und Religionsgenossenschaft, JBl. 64 (1935) 341 f.
 - 5) VfGH Erk. v. 7.12.1929, Slg. 1265; vgl. Hussarek (Anm.3) 9; E. Melichar, Zur Rechtsstellung der gesetzlich nicht anerkannten Religionsbekenntnisse, in: ÖAKR 30 (1979) 44-56, 45.
 - 6) Vgl. R. Puza, Zur Rechtsstellung der "Sekten" in Österreich, in: Ökumenisches Forum (Grazer Hefte für konkrete Ökumene, Nr. 7), Graz 1984, 29.
 - 7) Vgl. VfGH Erk. Slg. 1265/1929; vgl. Klecatsky-Weiler (Anm.3) 20; F. Ermacora, Grundriß der Menschenrechte in Österreich, Wien 1988, 263.
 - 8) Ermacora, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, Wien 1963, 386; Hussarek (Anm.3) 13.

Gleichheitsgrundsatz, weil sie Unterschieden im Tatsächlichen Rechnung trägt⁹⁾.

Die Grundrechte der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleisten dem Bekenner nicht-anerkannter Konfessionen das individuelle Recht auf "Bildung und Betätigung seines religiösen Bekenntnisses". Beide Bereiche setzen eine Glaubensgemeinschaft voraus, die einerseits durch die Gemeinsamkeit des Bekenntnisses und andererseits durch den gemeinsamen Kultus konstituiert wird¹⁰⁾.

Das dem alten Rechtsbestand aus der liberalen Ära der Donaumonarchie entstammende Gesetz vom 20.5.1874, RGBL. Nr. 68, betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften (AnerkG), bietet die Möglichkeit des gesetzmäßigen Übergangs von der rechtlich nicht geregelten Bekennergemeinschaft zur rechtlich organisierten Religionsgesellschaft¹¹⁾.

Zu diesem Zeitpunkt stand nur den Mitgliedern gesetzlich anerkannter Kirchen und Religionsgesellschaften (mittelbar) das Recht der öffentlichen Religionsübung zu, den Anhängern von gesetzlich nicht anerkannten Glaubensbekenntnissen war lediglich das Recht häuslicher Religionsübung zugestanden worden. Dies wurde als Beeinträchtigung des Individualrechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit angesehen und lieferte einen der Hauptgründe für die Erlassung des Anerkennungsgesetzes¹²⁾. Das Anerkennungsgesetz normiert die Voraussetzungen bei deren Vorliegen bisher nicht-anerkannte Konfessionen durch Verwal-

9) VfGH Erk. v. 8. 12. 1972, B 39/70.

10) F.Ermacora (Anm.8) 457; Vf.verweist dabei auf die integrierende Kraft der dem Individuum zugestandenen Freiheit der religiösen Betätigung als solcher für den Bestand einer gesetzlich nicht anerkannten religiösen Gemeinschaft.

11) Gampl (Anm.1) 127-159, H. Pree, Österreichisches Staatskirchenrecht, Wien-New York 1984, 73 - 83; Rieger-Schima jun., Religionsgemeinschaften, kleinere (14 - 18) a.a.O. (Anm.2)

tungsakt die gesetzliche Anerkennung als Kirche oder Religionsgesellschaft erlangen können.

Aus dem Gesetzesmaterial geht hervor, daß sich der liberale Gesetzgeber bemühte, die Verfassungsgarantie der Glaubensfreiheit (Art. 14 StGG) zu verwirklichen.

Im Motivenbericht zum Anerkennungsgesetz¹³⁾ heißt es, daß "eine religiöse Gemeinschaft auf die staatliche Anerkennung nur unter der Voraussetzung Anspruch (hat), daß sie den staatlichen Anforderungen an die anerkannten Religionsgesellschaften zu genügen vermag..."

Weiters wird ausgeführt: "Im Ganzen ergibt sich aus den Bestimmungen des Entwurfes, daß die Anforderungen des Staates an die künftig anzuerkennenden Religionsgesellschaften keine größeren sind, als die an die bisher anerkannten". Dieser Gedanke liegt auch dem Bericht des confessionellen Ausschusses des Abgeordnetenhauses des Reichsrates zu Grunde: Die allgemein zugesicherte "volle Glaubens- und Gewissensfreiheit fordert..., daß jedem Bekenntnis gleiche Rechtsstellung wie den anerkannten gewährt werde, vorausgesetzt, daß es den Anforderungen, die der Staat von seinem Standpunkt stellen muß, in gleichem Maße wie eines der bereits anerkannten zu entsprechen vermag"¹⁴⁾.

Die einschlägigen Gesetzesstellen lauten:

§ 1 Den Anhängern eines bisher gesetzlich nicht anerkannten Religionsbekenntnisses wird die Anerkennung als Religionsgesellschaft unter nachfolgenden Voraussetzungen erteilt:

12) Gampl (Anm.1) 129 f unter Hinweis die dort in Anm. 14 zitierte Literatur.

13) Burckhard, Gesetze und Verordnungen in Kultussachen, 1.Abtheilung, 3. Aufl. Wien 1895, 7-9, bes. 8 u.9.

14) Burkhard, 10-13 bes. 11.

1. Daß ihre Religionslehre, ihr Gottesdienst, ihre Verfassung sowie die gewählte Benennung nichts Gesetzwidriges oder sittlich Anstößiges enthält;

2. daß die Errichtung und der Bestand wenigstens einer nach den Anforderungen dieses Gesetzes eingerichteten Kultusgemeinde gesichert ist.

§ 2. Ist den Voraussetzungen des § 1 genügt, so wird die Anerkennung von dem Kultusminister ausgesprochen. Durch diese Anerkennung wird die Religionsgesellschaft aller jener Rechte teilhaftig, welche nach den Staatsgesetzen den gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften zukommen.

2. Der materielle Rechtsanspruch der Anerkennungswerber und die Rechtspflicht der Kultusbehörde

Aus der imperativen Fassung des § 2 AnerkG geht hervor, daß die Kultusverwaltung, bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des § 1 die Anerkennung aussprechen muß und daß es nicht in ihr Belieben gestellt ist, dieselbe eventuell auch zu verweigern. Diese Auffassung vertrat bereits Henner 1909¹⁵⁾. Derselben Meinung war später Ludwig Adamovich¹⁶⁾ und Erwin Melichar¹⁷⁾. Letzterer schließt aus der Auffassung der Literatur und aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, daß der Bundesminister bei Zutreffen der gesetzlichen Voraussetzungen verpflichtet sei, die Anerkennung vorzunehmen.

15) Henner, Religionsgesellschaften, in: Österreichisches Staatswörterbuch, hg.v.E.Mischler u. J. Ulbrich, 4. Bd., Wien 1909, 103-111, 106.

16) L.Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts, 2.Bd., 5. Aufl. Wien 1953, 47; L.Adamovich - H.Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts,, 5.Aufl. Wien 1957, 456, Anm. 1.

17) E.Melichar, Die Anerkennung eines Religionsbekenntnisses als Religionsgesellschaft, in: JBl 76 (1954) 241-244, 244.

In seinem Beschluß vom 27.9.1982 ¹⁸⁾ wies der Verwaltungsgerichtshof darauf hin, daß dem Rechtsanspruch der Antragsteller auf Anerkennung eine Rechtspflicht des zuständigen Ministers zum Ausspruch der Anerkennung entspricht.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich bei Berücksichtigung der Motivation des historischen Gesetzgebers, der Literaturmeinungen wie der neueren Judikatur, daß eine Rechtsverpflichtung des zuständigen Bundesministers besteht, bei Vorliegen der in § 1 AnerkG geforderten Voraussetzungen die Anerkennung auszusprechen¹⁹⁾. Wie steht es nun mit der Möglichkeit der Durchsetzung dieses Rechtsanspruches im österreichischen Rechtssystem?

Die Diskussion dieser Frage nach einem durchsetzbaren subjektiven Rechtsanspruch der Anerkennungswerber ist eng verknüpft mit der Frage nach der Form der Anerkennung.

Eindeutig steht fest, daß der § 1 des Anerkennungsgesetzes der zur Entscheidung berufenen Kultusbehörde kein Ermessen einräumt. Ein solches hätte nach der allgemeinen österreichischen Gesetzgebungspraxis deutlich zum Ausdruck gebracht werden müssen, was aber nicht geschehen ist²⁰⁾. Die Behörde ist vielmehr durch das Gesetz gebunden, bei Vorliegen der Voraussetzungen den Verwaltungsakt zu setzen²¹⁾. Der Verwaltungsbehörde sind in § 1 AnerkG objektiv meßbare Maßstäbe gegeben (Gesetzwidrigkeit, Bestand einer Kultusgemeinde), um über eine beantragte Anerkennung zu entscheiden. Die Beurteilung der sittlichen Anstößigkeit unterliegt hingegen ihrer subjektiven

18) Zlen. 82/10/0138 und 0144; abgedr. in ÖAKR 34 (1983/84) 162-169.

19) Vgl. dazu Gampl (Anm.1) 147 f.

20) Melichar (Anm. 17) 244.

21) Vgl. W.Antoniolli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954, 111.

Wertschätzung²²⁾ - auch hier ist kein Ermessen eingeräumt, es liegt vielmehr ein unbestimmter Gesetzesbegriff vor²³⁾.

Die Anerkennung einer Glaubensgemeinschaft ist ein Verwaltungsakt im Sinne der österreichischen Rechtslehre. Der Anerkennungsakt ist antragsbedürftig, was so viel bedeutet, als daß die von der Behörde ausgesprochene Anerkennung der Mitwirkung von außerhalb der behördlichen Sphäre stehender Personen bedarf. Bei diesen handelt es sich um die Anhänger eines bisher gesetzlich nicht anerkannten Religionsbekenntnisses²⁴⁾.

Ein Religionsbekenntnis das durch Verwaltungsakt gesetzlich anerkannt wird, muß schon vor diesem Zeitpunkt als organisierter Personenverband bestanden haben und Merkmale einer Organisationsform aufweisen. Ermacora weist darauf hin, daß Art. 15 StGG bzw. das AnerkG "richtigerweise nicht so aufzufassen (sei), daß auf Grund dieser Normen die gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften zur Ordnung und Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten ermächtigt würden, sondern so, daß diese Bestimmung die ja schon bestehende Organisation und Ordnung der betreffenden Personenverbände anerkennt". Daraus schließt er zutreffend, "daß die Organisation der Religionsgemeinschaft als solche vom Akt der staatlichen Anerkennung unabhängig ist und allein in ihrem Wesen als Kultusverband begründet ist"²⁵⁾.

Die staatliche Anerkennung ist daher nichts anderes als ein Urteil über das Zutreffen von im Gesetz aufgestellten Erfordernissen²⁶⁾. Aus dem Gesagten kann mit Ermacora die Folgerung gezogen werden, daß die Wirkung der staatlichen Anerkennung insoweit deklaratorischer Natur ist, als sie die Glaubensgemein-

22) Ermacora, Handbuch 391.

23) Vgl. hiezu Antonioli a.a.O. 114 f.

24) L.Werner, Bemerkungen zur Frage des rechtlichen Charakters der Anerkennung eines Religionsbekenntnisses als Religionsgesellschaft, in: JBl 76 (1954) 453-455, 453; vgl. Klecatsky-Weiler (Anm.1) 63 f.

25) Ermacora (Anm.8) 451; vgl. Klecatsky-Weiler (Anm.3) 42.

schaft nicht begründet, sonst aber konstitutiver Natur ist, da sie eine Glaubensgemeinschaft in den Status des Art. 15 StGG erhebt, ihre "Anhänger" zu einer Körperschaft - einer Religionsgesellschaft- zusammengeschlossen werden²⁷⁾.

Wie bereits erwähnt hat der Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluß v. 27.9.1982 (Zlen. 82/10/0138 und 0144) der Rechtspflicht des zuständigen Ministers auf Anerkennung, den Rechtsanspruch der Antragssteller auf Vornahme dieses Verwaltungsaktes gegenübergestellt. Die Lehre steht überwiegend auf dem Standpunkt, daß bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ein Anspruch der Antragsteller besteht. Schon Hussarek stellte fest, daß "die einzelne Religionsgesellschaft durch Erfüllung der gesetzlich normierten Voraussetzungen ein Recht auf Anerkennung besitzt...Berechtigt, die Anerkennung zu verlangen, sind die Anhänger des Religionsbekenntnisses"²⁸⁾. Melichar verweist hinsichtlich dieses Anspruches auf die Entstehungsgeschichte des Anerkennungsgesetzes. Er ist der Ansicht, daß weder der Wortlaut der §§ 1 und 2 des AnerkG, noch sein Motivenbericht vollkommen klare Auskunft geben, aber "doch der Zweck des Gesetzes, verstanden aus der Situation im Zeitpunkt der Schaffung des Gesetzes, für die These (spricht), daß ein Anspruch auf Anerkennung anzunehmen ist"²⁹⁾. Ermacora bringt den Anspruch auf Anerkennung mit der Wirksamkeit der

26) Klecatsky-Weiler a.a.O. 63 f.

27) Ermacora (Anm.8) 391; Klecatsky-Weiler a.a.O. 63, Anm. 5; vgl. Ermacora Grundriß (Anm.7) 263 f., wo die Meinung vertreten wird, daß die Rechtspersönlichkeit nicht erst durch das staatliche Recht erzeugt, sondern für den staatlichen Bereich anerkannt werde; nach C.Hellbling, Religionsverbände und Staat, in: ÖAKR 17 (1966) 150, hat die Kultusbehörde die Aufgabe, durch einen Verwaltungsakt den Eintritt der gesetzlichen Rechtsfolge rückwirkend auf den Zeitpunkt festzustellen, mit dem die gesetzlichen Bedingungen für die Anerkennung erfüllt waren. Es handle sich dabei nicht um einen konstitutiven, sondern um einen deklarativen Verwaltungsakt. Konstitutiven Charakter messen dem Anerkennungsakt Werner (Anm. 24) 453, und Melichar (Anm.5) 52 ff., zu.

28) A.a.O. (Anm.3) 12; vgl. aus der älteren Literatur auch Henner (Anm.15) 106.

Grundrechtsnorm Art. 15 StGG schlechthin in Zusammenhang und erklärt: "Der § 1 des Anerkennungsgesetzes in Verbindung mit seinem § 2 gewährt den Anerkennungswerbern einen Anspruch auf Anerkennung, wenn die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen (§ 1) erfüllt sind."³⁰⁾

Die dargelegte Auffassung entspricht der Judikatur der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts wie der herrschenden Lehre³¹⁾.

3. Die Durchsetzbarkeit eines subjektiven Rechtsanspruchs nach dem Legalitätsprinzip des österreichischen Rechtsschutzsystems

Die Frage, die sich jetzt erhebt, ist auf die Durchsetzbarkeit dieses Anspruches gerichtet. Wie bereits erwähnt, ist diese Frage eng mit der Problematik der Rechtsform der Anerkennung verbunden.

§ 18 Abs. 1 B-VG legt das Legalitätsprinzip fest: "Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden". Diese Verfassungsnorm verankert den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung, sie legt den Verwaltungsorganen verfassungsgesetzlich die diesem Grundsatz entsprechende Verpflichtung auf. Die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts nahmen jedoch an, daß dadurch kein unmittelbar subjektives Recht auf gesetzmäßige Führung der Verwaltung zu begründet würde³²⁾. "Auffällig und

29) Melichar (Anm.17) 242, 244; vgl. ders. (Anm.5) 52.

30) Ermacora (Anm.8) 390.

31) Vgl. Klecatsky-Weiler (Anm.3) 64; H.Klecatsky, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften in Österreich, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 9 (1982) 441-446, 444; Werner (Anm. 24) 453 f; Hellbling (Anm. 27) 150, Adamovich-Spanner (Anm. 16) 456, Anm. 1; Adamovich, Verwaltungsrecht (Anm. 16) 47; Gampl (Anm.1)

bekämpft", sagt Antonioli, "ist...die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes, daß Art. 18 B-VG kein subjektives Recht auf gesetzmäßige Führung der Verwaltung gewährleiste, sondern nur einen Auftrag an die mit der Verwaltung betrauten staatlichen Organe zum Inhalt habe"³³).

a) Die Rechtsauffassung des VwGH und die Praxis der Verwaltungsbehörde

Mit Beschluß vom 27.9.1982, Zlen. 82/10/0138 und 0144 anerkannte der Verwaltungsgerichtshof den Rechtsanspruch auf Anerkennung und stellte eine Rechtspflicht des zuständigen Ministers auf Ausspruch der Anerkennung fest, befand aber, daß das Rechtsschutzsystem unzulänglich ausgebaut sei und dem Anspruch der Antragssteller ein "entsprechender Schutzanspruch von der Rechtsordnung nicht zur Seite gestellt" worden sei.

Diese Feststellung bewegt sich vor dem Hintergrund der Diskussion, ob die Anerkennung in Form eines individuellen Verwaltungsaktes, durch Bescheid, oder durch einen generellen Akt, eine Verordnung, ergehen müsse.

Das Gesetz bietet zu dieser Streitfrage keine Lösungshilfe. Anerkennungspraxis und Verwaltungsgerichtshof vertreten die Auffassung, die Anerkennung sei durch Verordnung auszusprechen.

145 f.; Pree (Anm.11) 77; vgl. Rieger-Schima jun. (Anm. 2) Nr. 17.

32) Vgl. Gampl 145 mit dem Hinweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes.

33) Antonioli (Anm.21) 106, mit Hinweis auf VfGH Slg. 1324 und 1346/1930 u.a.

Tatsächlich sind auch alle Anerkennungen, die auf Grund des AnerkG vorgenommen wurden, seit der Anerkennung der Altkatholischen Kirche 1877, im Verordnungswege ausgesprochen worden.

Besondere Bedeutung kam dem Beschluß des VwGH vom 11.5.1953, Zl 908/53, Slg.Nr. 2965/A, zu, der durch Beschluß des VwGH vom 27.9.1982, Zlen 82/10/0138 und 0144 bekräftigt wurde. Der Verwaltungsgerichtshof begründete seine Rechtsansicht, daß die Anerkennung in Verordnungsform erfolgen müsse, mit deren genereller Wirkung auf einen unbestimmten Personenkreis: "Die Anerkennung wird generell solchen Personen erteilt, die sich jeweils zu der betreffenden Religion bekennen". Ihre Rechtswirkungen erstrecken sich auch auf "die Bekenner, die von dem Antrag auf Anerkennung nichts wußten oder die sich sogar gegen diesen Antrag gestellt hatten".

Der Verwaltungsgerichtshof war der Meinung, daß die textliche Formulierung der §§ 1 und 2 AnerkG "keineswegs zu dem Schluß zwingt, daß ein im Verwaltungsweg durchsetzbarer Rechtsanspruch auf die Anerkennung bestehe, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind". Aus der Formulierung des Gesetzes ließe sich nicht eindeutig auf den Bescheid- oder Verordnungscharakter der Anerkennung schließen. Der VwGH untersuchte die Frage daher unter Bedachtnahme auf die materiellrechtlichen Wirkungen der Anerkennung. Er ging von dem Gedanken aus, daß diese nach § 1 AnerkG den Anhängern eines Religionsbekenntnisses erteilt wird, also nicht einer rechtlich abgegrenzten Vereinigung von Personen, sondern generell solchen Personen, die sich jeweils zu der betreffenden Religion bekennen; diesen Personen werden aber durch die Anerkennung ihres Bekenntnisses als Religionsgesellschaft bestimmte Pflichten auferlegt. Die Anerkennung habe also die Wirkung, daß sie nicht nur die Einschreiter, sondern darüber hinaus einen unbeschränkten Personenkreis in abstrakter Weise verpflichte.

Die Rechtswirkungen der Anerkennung erhebe eine Mehrzahl von physischen Personen, die keineswegs den Charakter einer Personengemeinschaft haben muß, zu einer juristischen Person und zwar zu einer privilegierten des öffentlichen Rechts.

Da nach Auffassung des VwGH die Anerkennung nur im Verordnungswege ausgesprochen werden kann, stelle der Antrag von Bekennern auf Anerkennung nicht den Antrag auf bescheidmäßigen Abspruch über ein Parteibegehren, sondern nur den Antrag auf Erlassung einer generellen Norm dar. Daraus ergäbe sich, daß die Ablehnung der Anerkennung eines Bekenntnisse als Religionsgesellschaft in rechtlicher Betrachtung sich nur als die Erklärung der Behörde darstellen könne, keine Verordnung über die Anerkennung erlassen zu wollen. Durch einen solchen Ausspruch der Behörde könne der Antragsteller jedoch nicht im Sinne des Art. 131 Abs. 1 Z. 1 B-VG in einem Rechte verletzt werden, weil grundsätzlich niemandem ein Rechtsanspruch oder ein rechtliches Interesse an der Erlassung einer generellen Norm zustehe.

Robert Höslinger betonte in seiner zustimmenden Besprechung dieses VwGH-Beschlusses, daß aus den Materialien zum AnerkG keineswegs die Absicht des Gesetzgebers hervorgehe, den Anhängern eines nicht anerkannten Bekenntnisses einen Rechtsanspruch auf bescheidmäßige Anerkennung ihres Bekenntnisses zuzuerkennen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Im Motivenbericht werde vielmehr nur eine programmatische Erklärung im Sinne des Paritätsprinzips abgegeben³⁴⁾.

Der VwGH hat seine Meinung noch einmal bekräftigt und zwar mit Beschluß vom 27.9.1982, Zlen. 82/10/0138 und 0144, mit dem er den Beschluß vom 11.5.1953 ausdrücklich als "nach wie vor zutreffend" bezeichnete. In diesem Beschluß findet sich der Gedanke: "Geht man vom Rechtsstandpunkt der beschwerdeführenden

34) R.Höslinger, Die gesetzliche Anerkennung einer Religionsgesellschaft, in: ÖAKR 4 (1953) 288-294, 293 f.; vgl. hierzu Rieger-Schima jun. (Anm.2) Nr. 17.

Partei aus und pflichtet ihr bei, daß die §§ 1 und 2 Anerkennungsgesetz den jeweiligen Antragstellern einen Rechtsanspruch auf Anerkennung einräumen, dem eine Rechtspflicht des zuständigen Ministers zum Ausspruch der Anerkennung entspricht, ohne daß diesem dabei Ermessen eingeräumt wäre, folgt daraus nicht zwingend, daß es sich bei dem Verwaltungsakt, auf dessen Erlassung ein Anspruch zusteht, um einen individuellen Akt handelt oder daß darüber, ob ein solcher Akt zu setzen ist, mit einem individuellen Akt abzusprechen sei oder abgesprochen werden dürfte. Es könnte sich lediglich zeigen, daß dort, wo aufgrund der im Stufenbau der Rechtsordnung höher stehenden Norm ein Anspruch auf Setzung einer generellen Norm tieferstehender Stufe begründet wird, das Rechtsschutzsystem unzulänglich ausgebildet ist, dem materiellen Anspruch also von der Rechtsordnung ein entsprechender Schutzanspruch nicht zur Seite gestellt wurde".

Der von der Lehre geäußerten Ansicht, über die Ablehnung des Antrags auf Anerkennung müsse ein Bescheid ergehen, schloß sich der VwGH nicht an. "Auch dann, wenn der Gesetzgeber den Verordnungsgeber verpflichtet, unter bestimmten Voraussetzungen eine Verordnung bestimmten Inhaltes zu erlassen, wird damit dem Verordnungsgeber die Entscheidung darüber, ob er diesem gesetzlichen Auftrag entspricht oder nicht, keineswegs entzogen".

Eine Erklärung der Kultusbehörde, eine Verordnung nicht erlassen zu wollen, stelle lediglich eine Willenserklärung des Verordnungsgebers dar, sich als solcher passiv zu verhalten, nicht aber einen Bescheid, also die förmliche Ablehnung eines auf die Erlassung eines individuellen Verwaltungsaktes abzielenden Begehrens.

Nach Auffassung des VwGH, nach der Anerkennungspraxis und nach der Meinung Höslingers erfolgt die Anerkennung zu Recht auf dem Verordnungswege. Was zur Folge hat, daß den Antragstellern kein subjektives Recht auf Erlangung der Anerkennung zuerkannt wird. Sie entbehren der Parteistellung, so daß auch ein rechtliches

Interesse nicht gegeben ist. Da auf Erlassung einer generellen Norm niemand einen formellen Rechtsanspruch hat, stehen den Antragstellern nach dieser Rechtsauffassung auch Beschwerden an den VfGH nicht zu: da kein Bescheid einer Verwaltungsbehörde ergeht, sind sie nicht in der Lage, Beschwerde gemäß Art 131 Abs 1 Z 1 B-VG zu erheben. Eine solche steht nur demjenigen zu, der durch den Bescheid einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Auch eine Säumnisbeschwerde gemäß Art. 132 B-VG wegen Verletzung der Entscheidungspflicht ist ausgeschlossen, da diese nur erheben kann, wer im Verwaltungsverfahren zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt war³⁵⁾.

Die Darstellung zeigt, daß Verwaltungspraxis und Rechtsprechung des VwGH den Antragsstellern bisher kein subjektives Recht auf Erlangung der Anerkennung zuerkannt haben. Sie entbehren der Parteistellung und damit des rechtlichen Interesses. Behält nun tatsächlich die österreichische Rechtsordnung dem materiell begründeten Anspruch einen entsprechenden Schutzanspruch vor?

Ist das Rechtsschutzsystem des Rechtsstaates so "unzulänglich ausgebildet" wie der VwGH behauptet? Sind die Anerkennungswerber tatsächlich darauf angewiesen, passiv eine Aktivität der Kultusbehörde abzuwarten, gegen deren Untätigkeit sie schutzlos sind?

b) Die Tradition der Lehre und die Judikatur des VfGH von 1966 und 1988

Die wissenschaftliche Lehre hat sich seit Jahrzehnten für die Zuerkennung eines durchsetzbaren subjektiven Rechts eingesetzt, um diesen Mißstand zu überwinden.

35) Rieger-Schima ebd.

Der besprochene Beschluß des Verwaltungsgerichtshofes von 1953 wurde sofort von Melichar und Werner scharf kritisiert. Beide Öffentlichrechtler traten dafür ein, den Antragstellern das Recht einzuräumen, gegen die Versagung der Anerkennung den Verwaltungsgerichtshof anrufen zu können³⁶⁾.

Melichar verwies auf Entstehungsgeschichte und Zweck des AnerkG und die in diesem Gesetz enthaltene Verpflichtung des Bundesministers für Unterricht, bei Zutreffen der gesetzlichen Voraussetzungen, die Anerkennung auszusprechen, und erklärte die Überprüfung der Versagung der Anerkennung im Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit für zulässig³⁷⁾.

Werner betonte die Bescheidthese und forderte, daß über das Gegebensein der Anerkennungsvoraussetzungen in einer der Überprüfung mit den Mitteln der Rechtsordnung zugänglichen Form abgesprochen werde³⁸⁾. Da unter den Antragstellern und den übrigen Bekennern des Religionsbekenntnisses eine wie immer beschaffene organische Verbindung vorhanden sei, sprach er dem Anerkennungsakt den Charakter eines individuellen Verwaltungsaktes zu. Ein solcher sei besonders im Falle der Versagung der Anerkennung aus Gründen des Rechtsschutzes von Nöten, weil sonst Parteienrechte verletzt würden³⁹⁾.

Die von Melichar und Werner vertretene Auffassung hatte in der österreichischen Staatskirchenrechtslehre bereits gute Tradition: Wie erwähnt, war bereits Hussarek der Auffassung, daß die einzelne Religionsgesellschaft durch Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ein Recht auf Anerkennung besitze, die nicht ein im Ermessen der Behörde liegender Verwaltungsakt sei, sondern die "Erfüllung eines Anspruches". "Die Versagung der Anerkennung unterliegt daher der Überprüfung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Form der Anerkennung ist eine Verfügung

36) Melichar (Anm.17) 242; Werner (Anm.24) 453.

37) A.a.O. 242, 244.

38) A.a.O. 453.

39) Ebd.

(konstitutiver Bescheid, P.L.) des Kultusministers, welche im Reichsgesetzblatt veröffentlicht zu werden pflegt⁴⁰⁾.

Als "verwaltungsbehördliche Verfügung" bezeichnete auch Herrnritt den Anerkennungsakt, die Bezeichnung "Verordnung" sei unrichtig⁴¹⁾.. Nach Adamovich muß der Bundesminister die Anerkennung durch Bescheid erteilen, wenn die Voraussetzungen gegeben sind⁴²⁾.

Auf diese Literaturtradition nahm auch Klecatsky Bezug zur Begründung des Rechtsanspruches der Anhänger eines bisher gesetzlich nicht-anerkannten Religionsbekenntnisses auf Anerkennung als Religionsgesellschaft⁴³⁾.

Auch Ermacora schließt sich der herrschenden Lehre an und betont den Anspruch der Anerkennungswerber auf Anerkennung. Er tritt aus Interessen des Rechtsschutzes wie aus normativen Gründen dafür ein, daß die Anerkennung im Bescheidwege zu erfolgen habe. Aus ersteren, weil auf diese Weise die Anerkennungswerber subjektive Rechte durch Beschwerden vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes geltend machen könnten (Art. 131 B-VG und Art 144 B-VG). Darüber hinaus sei die Anerkennung auch aus normativen Gründen ein Bescheid, da sie auf den Einzelfall abgestellt sei. Der zuständige Bundesminister hätte nach dem AVG mittels Bescheid zu entscheiden. "Wenn demgegenüber die Praxis bei Anerkennungen im Sinne des Anerkennungsgesetzes den Verordnungsweg beschreitet..., so mag dies dem Herkommen entsprechen. Rechtlich ist dies nicht zu recht-

40) Hussarek (Anm.3) 12.

41) H.Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen 1921, 272 Anm. 13.

42) Adamovich-Spanner (Anm. 16) 456, Anm. 1; zur Lit. vgl. Höslinger (Anm. 34) 292.

43) Klecatsky-Weiler (Anm.3) 64, Anm. 7; H.Klecatsky, Glaubens- u. Gewissensfreiheit (Anm.31) 444, Anm. 27.

fertigen, denn die Anerkennung ist ihrem Inhalt nach eine Verfügung"⁴⁴⁾.

Hellbling sah in der "gesetzlichen Anerkennung" - d.h. bei wörtlicher Auslegung des Ausdruckes *gesetzlich* "Anerkennung unmittelbar durch das Gesetz und nicht etwa auf Grund des Gesetzes durch Vollzugsakt" - die unmittelbare gesetzliche Folge der Erfüllung der Anerkennungsvoraussetzungen und schloß daraus, daß die Anerkennung als Bescheid (Feststellungsbescheid mit zusätzlichem Akt der Publizität) auszusprechen sei⁴⁵⁾. Gampl folgt insoweit Höslinger als sie die Meinung vertritt, die Anerkennung sei durch Verordnung zu gewähren, zu deren Erlassung die Behörde unmittelbar verpflichtet sei, sie ist aber der zutreffenden Meinung, daß das AnerkG den Antragsstellern einen subjektiven Anspruch auf Einleitung und Durchführung des Anerkennungsverfahrens, namentlich auf Prüfung des Vorliegens oder Nichtvorliegens der gesetzlichen Anerkennungsvoraussetzungen gewähre. Die Antragssteller hätten das in der Verfassungsrechtsordnung nach dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gesicherte Recht auf ein mehrinstanzliches Verfahren oder doch auf Überprüfbarkeit des ein-instanzlichen Verwaltungsverfahrens durch den VwGH. Somit hätten "die Antragsteller ein rechtsstaatlich fundiertes rechtliches Interesse an bescheidmäßigem Ausspruch darüber, daß die Anerkennungsbehörde die gesetzlichen Voraussetzungen der Anerkennung im konkreten Fall als nicht erfüllt ansieht..."⁴⁶⁾

Schließlich betonte Melichar 1979 noch einmal den Rechtsanspruch auf Anerkennung einer religiösen Gemeinschaft als Religionsgesellschaft und stellte sich hiebei in die staatskirchenrechtliche Literaturtradition von Hussarek bis Gampl⁴⁷⁾.

Während die Rechtsprechung des VwGH den Antragstellern keine subjektiven Rechte auf eine gesetzmäßige Führung der Verwaltung

44) Ermacora (Anm.8) 390 f.

45) Hellbling (Anm.27) 150.

(in concreto: Erteilung der Anerkennung) zuzugestehen geneigt ist, setzt sich die herrschende Lehre dafür ein, daß der Legalitätsgrundsatz des Art 18 Abs. 1 B-VG auch subjektive Rechte der Anerkennungswerber gegenüber der Verwaltungsbehörde umfaßt⁴⁸⁾.

Bereits Adolf Merkl behandelt dieses Problem in seinem "Allgemeinen Verwaltungsrecht". Die Bindung der Verwaltung an inhaltlich determinierte Rechtsnormen ist für ihn ein Kriterium des Rechtsstaates gegenüber dem Polizeistaat: "Man setzt für den Begriff des Rechtsstaates voraus, daß er auch und gerade die Wirksamkeit der Verwaltung 'in der Weise des Rechtes bestimmt', und meint damit...ein inhalterfülltes... Verwaltungsrecht". Daraus schließt Merkl: "Damit ist implicite auch schon die weitere Voraussetzung des sogenannten Rechtsstaates enthalten, daß der Untertan auf die Einhaltung dieses Rechts einen Anspruch hat, den er entweder im Wege administrativer Rechtsmittel oder der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder auf beiden Wegen muß geltend machen können"⁴⁹⁾. Auch Antonioli sieht die Verwaltung eines Staates nur dann für "tatsächlich gesetzesmäßig" an, wenn "dies durch wirksame Sicherungsmaßnahmen erzwungen werden kann"⁵⁰⁾. Nach seiner Rechtsschutzdefinition heißt es scharf formuliert: "Wo kein Rechtsschutz, dort keine Durchsetzbarkeit der Rechtsordnung! Wo keine Durchsetzbarkeit der Rechtsordnung, dort überhaupt keine Rechtsordnung!"⁵¹⁾. Klar faßt auch Rill das Problem zusammen: "Sinn und Zweck des Legalitätsprinzips erschöpfen sich nicht im Determinierungsgebot...Vielmehr hatte der Gesetzesbegriff - der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinn. - ...auch die Funk-

46) Gampl (Anm.1) 145-148; vgl. Pree (Anm.11) 77-79.

47) Melichar (Anm.5) 52.

48) Vgl. R.Rack u. N.Wimmer, Das Gleichheitsrecht in Österreich, in: Europ.Grundrechte-Zeitschrift 10 (1983) 597-613, 609.

49) A.Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Darmstadt 1969 (Neudruck) 74 f.

50) Antonioli (Anm.21) 105.

tion, das Erfordernis die Gesetzesform für die Festlegung von Rechten und Pflichten der Rechtsunterworfenen durchzusetzen. Das Gesetz als Rechtsquelle...ist dazu zu nützen, daß die wesentlichen schutzbedürftigen Interessen der Rechtsunterworfenen Anerkennung als subjektive Rechte finden und solcherart ein Mindeststandard von Berechtigungen hergestellt und gewahrt wird, so daß die *Position des Rechtsunterworfenen* gegenüber der Verwaltung mit gutem Grund als die eines *Subjekts* und nicht eines von der Rechtstreue der Verwaltungsorgane und einer wohlwollenden Ermessensübung abhängigen Objekts qualifiziert werden kann."⁵²)

Als Träger dieses subjektiven Rechts auf Anerkennung erscheint das gesetzlich noch nicht-anerkannte Religionsbekenntnis, d.h. die Personen, die sich zu der betreffenden Religion bekennen, die schon vor dem Zeitpunkt der Anerkennung "in einer wie immer beschaffenen organisatorischen Verbindung stehen"⁵³).

Die willkürliche Passivität der Verwaltungsbehörde, ein nicht von sachlichen Beweggründen geleitetes Behördenverhalten, bei dem andere als objektive Unterscheidungsmerkmale zwischen bereits gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften und dem von den Antragsstellern vertretenen Bekenntnis die behördliche Willensbildung bestimmen, stellt nach der ständigen Judikatur des VfGH eine Verletzung des verfassungsgesetzlichen Gleichheitsrechts dar⁵⁴).

Wäre die Anerkennung in das freie Ermessen der staatlichen Behörden gelegt, dann läge es an ihnen, Glaubensgemeinschaften

51) Vgl. H.Klectasky, Allgemeines österreichisches Verwaltungsrecht. Eine Buch- und Lagebesprechung, in: JBl 76 (1954) 473-508, 507.

52) H.P.Rill, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in: Beiträge zum Wirtschaftsrecht. Festschrift für K.Wenger zum 60.Geburtstag, hg.v.K.Korinek, Wien 1983, 57-100, 61 und die in Anm. 18 zit. Literatur; Hervorhebung von mir.

53) Vgl. Klecatsky-Weiler (Anm.3) 42, 63; Werner (Anm.24) 453; Ermacora (Anm. 8) 451.

trotz substanziellen Gleichartigkeit ungleich zu behandeln. Dies ist aber nicht der Fall. Die Verwaltungsbehörde ist an objektiv meßbare Maßstäbe, hinsichtlich Gesetzwidrigkeit und Bestand einer Kultusgemeinde, durch das Gesetz gebunden, um über die beantragte Anerkennung zu entscheiden; lediglich die Beurteilung einer sittlichen Anstößigkeit unterliegt der subjektiven Wertschätzung der Behörde, nicht jedoch ihrem freien Ermessen⁵⁵⁾. Die Verwaltungsbehörde unterliegt sohin dem allgemeinen Sachlichkeitsgebot, das sich aus dem Gleichheitsprinzip ergibt⁵⁶⁾, und die Behörde verpflichtet, sich nicht von unsachlichen, willkürlichen Erwägungen leiten zu lassen und Differenzierungen nur an den tatsächlichen Unterschieden des Sachverhalts auszurichten, "eben Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln"⁵⁷⁾.

Von richtungsweisender Bedeutung für ein neues Verständnis der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Hinblick auf die Gewährung subjektiver Rechtsansprüche sind zwei Judikate des VfGH: das Erkenntnis vom 17.3.1966, G 9/65, G 14/65 und bes das Erkenntnis vom 12.12.1988, B 14.150/88. In ersterem heißt es: "...Eine Regelung aber, die der Behörde ein schrankenloses Ermessen einräumt, widerspricht dem Art. 18 Abs. 1 und Art 130 B-VG. Die Konstruktion dieses Gesetzes (Wiener Kinogesetz 1955), die einerseits durch Einführung eines Konzessionszwanges die betreffende Erwerbstätigkeit jedermann untersagt, andererseits aber *niemandem* einen *Rechtsanspruch* auf Erteilung einer solchen Bewilligung einräumt, selbst wenn die gesetzliche Voraussetzung, an die die Verleihung der Konzession gebunden ist, erfüllt ist, die Verleihung der Konzession vielmehr in das schrankenlose Ermessen der Behörde legt, ist mit dem *Rechtsstaatsprinzip* (Art. 18 Abs. 1 B-VG)...*unvereinbar*." Wenn auch

54) Vgl. Rack-Wimmer (Anm. 48) 609.

55) Ermacora (Anm. 8) 391.

56) Rack-Wimmer (Anm. 48) 601, 603.

57) Rack-Wimmer ebd.; hinsichtlich Gleichheitssatz und genereller Norm: Gesetz und Verordnung vgl. H. Neisser, G. Schantl u. M. Welan, Betrachtungen zur Judikatur des

im Falle des Anerkennungsverfahrens keine Ermessensentscheidung ergeht, so ist doch eine Analogie evident: in beiden Fällen müssen gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sein, in beiden Fällen geht es um den subjektiven Rechtsanspruch des Antragstellers⁵⁸⁾.

Im VfGH-Erkenntnis von 1988 wird ausgesprochen, daß die Anerkennung als Religionsgesellschaft bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen durchsetzbar ist⁵⁹⁾: "Die einfachgesetzlichen Rechtsvorschriften, die an die Unterscheidung zwischen anerkannten und nichtanerkannten Religionsgesellschaften verschiedene Rechtsfolgen knüpfen, sind nur dann verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn diese Unterscheidung sachlich begründbar ist, und wenn ferner die Anerkennung nach sachlichen Gesichtspunkten erfolgt und - bei Vorliegen der im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen - auch durchsetzbar ist. ...

Das AnerkG geht vom Grundsatz aus, daß die Anerkennung nicht im Weg eines Spezialgesetzes erfolgt, sondern daß im jeweiligen Fall von der Verwaltung zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen des AnerkG für eine Anerkennung vorliegen oder nicht. Sind die Voraussetzungen gegeben, so besteht ein Rechtsanspruch auf Anerkennung".

"Wird die Anerkennung - sogleich - durch Verordnung ausgesprochen (wie dies nach herrschender Praxis geschieht), erübrigt sich die Erlassung eines Bescheides gegenüber dem Antragsteller. Gelangt die Behörde jedoch zum Ergebnis, daß es an den gesetzlichen Voraussetzungen für die Anerkennung mangelt, so hat sie über den Antrag bescheidmäßig (negativ) abzusprechen. Der Antragsteller kann also - entgegen der vom Verwaltungsgerichtshof in den Erkenntnissen VwSlg 2965 A/1953 und 10 833

Verfassungsgerichtshofes (Slg. 1967), in: ÖJZ 24 (1969) 318-320 u. 645-654, 647-649, bes. 647.

58) Vgl. Erkenntnisse des VfGH, bearbeitet von H.P.Rill, in Öst. Steuerzeitung, 15.2.1990/Nr.4/Seite 77.

59) Abgedr. in ÖAKR 38 (1989) 389-392.

A/1982 vertretenen Meinung - im Wege der Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof seinen Rechtsanspruch auf Anerkennung der Religionsgesellschaft durchsetzen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind".

"Eine andere Auslegung verstieße...gegen den Grundsatz, daß Gesetze im Zweifel verfassungskonform auszulegen sind; würde die Rechtsordnung diese Rechtsschutzmöglichkeit nicht einräumen, dürften...an die Unterscheidung zwischen anerkannten und nichtanerkannten Religionsgesellschaften keine Rechtsfolgen geknüpft werden. Eine gegenteilige Interpretation würde auch das aus Art. 18 B-Vg fließende Prinzip verletzen, daß ein vom Gesetz eingeräumter Anspruch (wie hier auf Anerkennung als Religionsgesellschaft bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen) auch rechtlich durchsetzbar sein muß."

Dieses VfGH Erkenntnis ist tatsächlich von grundsätzlicher Bedeutung. Erstmals hat ein Judikat eines der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts der auf dem Boden des Rechtsstaatsprinzips und der Legalität stehenden herrschenden Lehrmeinung Rechnung getragen und das subjektive Recht der Antragsteller zum Ausdruck gebracht.

Fassen wir die Auffassung des Verfassungsgerichtshofes zusammen, dann ergibt sich, daß die Anerkennung im Verordnungswege ausgesprochen werden kann. Dies ist aus mehreren Gründen durchaus gerechtfertigt: Durch diesen Verwaltungsakt erhält die neu

anerkannte Religionsgesellschaft eine öffentlichrechtliche Rechtsstellung im staatlichen Bereich⁶⁰⁾.

Die Wirkung der Anerkennung bezieht sich auf einen unbestimmten Personenkreis. Sie erfaßt sowohl die Antragssteller als auch deren Vollmachtgeber⁶¹⁾, schließlich alle Personen, die sich zu diesem Zeitpunkt auf künftig zur anerkannten Konfession bekennen bzw. bekennen werden⁶²⁾. Zurecht weist Gampl daraufhin, daß die Anerkennung auch "spezifisch nach außen gerichtete Rechtswirkungen hervorruft, wozu rechtliche Verpflichtungen Dritter, insbes. auch des Staates selbst kommen⁶³⁾". Aus diesen Gründen erscheint die bisherige Anerkennungspraxis durchaus angemessen und auch dem neuen VfGH Erkenntnis von 1988 entsprechend.

Da nun aber ein rechtsstaatlich fundiertes Interesse an einem bescheidmäßigem Abspruch⁶⁴⁾ darüber anerkannt wurde, wenn die Anerkennungsbehörde die gesetzlichen Voraussetzungen der Anerkennung im konkreten Fall als nicht erfüllt ansieht, steht dem Anerkennungswerber zunächst ein *subjektiver Anspruch* auf Einleitung und Durchführung des Anerkennungsverfahrens zu. Ein Verwaltungsverfahren, das die Ermittlung des Vorliegens oder Nichtvorliegens der zur Anerkennung erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen zum Gegenstand hat. Weiters steht den Antragstellern das Recht zu, daß sich die Behörde über das Ergebnis ihrer Ermittlung in einer Weise äußert, die den rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht⁶⁵⁾. Bei positivem Ergebnis besteht ein Rechtsanspruch der Antragsteller auf Anerkennung. Ist diese sogleich durch Verordnung ausgesprochen, erübrigt

60) Gampl (Anm.1) 146, weist zurecht darauf hin, daß es "um den rechtlichen Gesamtstatus einer gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaft" geht.

61) Vgl. Werner (Anm.24) 454.

62) Vgl. VfGH Erk.11.5.1953, Zl. 908/53, Slg. 2965 A.

63) A.a.O. 147.

64) Vgl. Gampl a.a.O. 148.

65) Vgl. Gampl a.a.O. 148 f.

sich nach der zutreffenden Meinung des VfGH die Erlassung eines Bescheides gegenüber den Antragstellern⁶⁶⁾.

Sollte aber die Behörde zu dem Ergebnis kommen, daß es an den gesetzlichen Voraussetzungen für eine Anerkennung mangelt, so ist sie verpflichtet über den Antrag bescheidmäßig (negativ) abzusprechen, wobei der Bescheid ordnungsgemäß begründet werden muß. Im Falle des Untätigbleibens der Behörde haben die Antragsteller die Möglichkeit, sich im Weg der Säumnisbeschwerde gemäß Art. 132 B-VG an den VwGH zu wenden, um ihren Rechtsanspruch auf Anerkennung der Religionsgesellschaft durchzusetzen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Das neue Judikat des VfGH widerspricht hier ausdrücklich der bisherigen Beschlußpraxis des VwGH. Durch diese Entscheidung des VwGH wird die Verpflichtung der Anerkennungsbehörde konkretisiert⁶⁷⁾.

In der Lehre ist seit Hussarek die Forderung erhoben worden, den Rechtsanspruch des Religionsbekenntnisses auf Anerkennung anzuerkennen und ihm im Falle der Versagung der Anerkennung das Recht der Überprüfung im Wege des Verwaltungsgerichtshofes zu eröffnen⁶⁸⁾. 1932 nahm Adolf Merkl diesen Gedanken wieder auf. In seinem Artikel "Entwurf eines Vereinsgesetzes und die verfassungsmäßige Vereinsfreiheit"⁶⁹⁾ sprach er von der Möglichkeit einer Beschwerde an den VfGH gegen einen Bescheid, mittels dessen einer Religionsgesellschaft die Anerkennung versagt wird⁷⁰⁾. Dieser Stelle kommt gerade gegenüber der Meinung der VwGH (Beschluß 1982) besondere Bedeutung zu, da der Gerichtshof der Ansicht ist, daß eine Ablehnung des Anerkennungsantrages nicht als Bescheid ergehen könne, da dadurch dem Verordnungsgeber die Entscheidung, ob er dem gesetzlichen Auftrag eine Anerkennung vorzunehmen, entspricht

66) Vgl. Gampl a.a.O. 149.

67) Vgl. Gampl ebd.

68) Hussarek (Anm. 3) 12.

69) In: JBl 61 (1932) 509-513.

70) A.a.a.O. 513.

oder nicht, entzogen würde, was "sich mit dem stufenförmigen Aufbau der Rechtsordnung nicht in Einklang bringen" ließe.

Erwin Melichar vertrat 1954 den Standpunkt, daß über den Anerkennungsantrag abzusprechen sei und gegen einen ganz oder teilweise abweisenden Bescheid, die Beschwerde an den VwGH zulässig sei⁷¹⁾. Werner wies auf den Charakter des Anerkennungsaktes als individueller Verwaltungsakt besonders im Falle der Versagung der Anerkennung hin, dies sei im Hinblick auf den Rechtsschutz erforderlich. Sollte von der Behörde das Gegebensein der Anerkennungshindernisse behauptet und der Antrag abgelehnt werden, müsse in Bescheidform entschieden werden, da sonst Parteienrechte verletzt würden⁷²⁾.

Gegen den ablehnenden Bescheid und gegen eine Verletzung der Entscheidungspflicht durch die Behörde können die Antragswerber Beschwerde an die Gerichtshöfe erheben. Darauf wird hinsichtlich der an den Verwaltungsgerichtshof zu richtende Säumnisbeschwerde (Art. 132 B-VG ausdrücklich im VfGH Erkenntnis hingewiesen. Ebenso steht den Antragstellern die VwGH Beschwerde nach Art 131 Abs. 1 Z. 1 B-VG wegen Rechtswidrigkeit des Bescheides zu, auch eine Beschwerde nach Art 144 Abs. 1 B-VG an den VfGH steht offen, soweit der Beschwerdeführer durch den Verwaltungsakt in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt zu sein behauptet.

II. Die Erfüllung der gesetzlichen Anerkennungsvoraussetzungen

Nun zu den im § 1 Anerkennungsgesetz festgelegten Voraussetzungen. Im folgenden sollen die Bestimmungen der "Verfassung der Zeugen Jehovas" auf ihre Gesetzmäßigkeit bzw. Vollständigkeit

71) Melichar (Anm. 17) 244.

72) Werner (Anm. 24) 453.

im Hinblick auf das österreichische Anerkennungsrecht geprüft werden.

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Anerkennung sind:

1. eine Mehrzahl physischer Personen
2. ein eigenes Religionsbekenntnis
3. Religionslehre
4. Gottesdienst
5. Verfassung
6. Benennung
7. Errichtung und gesicherter Bestand wenigstens einer Kultusgemeinde.

Ihre Religionslehre, ihr Gottesdienst, ihre Verfassung und die gewählte Benennung dürfen "nichts Gesetzwidriges oder sittlich Anstößiges" enthalten.

Der unbestimmte Gesetzesbegriff der "Gesetzwidrigkeit" hat verschiedene Auslegungen erfahren. Er ist grundsätzlich gleichbedeutend mit dem Begriff "öffentliche Ordnung". In der Lehre verstand Robert Höslinger darunter soviel wie "öffentliche Rücksichten"⁷³⁾. Für Felix Ermacora entspricht "öffentliche Ordnung" dem "ordre public"⁷⁴⁾. Rudolf Köstler hat ihn mit der Rechtsordnung schlechthin gleichgesetzt⁷⁵⁾ und schließlich begreifen Inge Gampl und Felix Ermacora darunter die "allgemeinen Staatsgesetze" (verstanden wie in Art 15 StGG)⁷⁶⁾. Mit Klecatsky⁷⁷⁾ erscheint mir die Auffassung des VfGH am ziel führendsten zu sein: Er versteht darunter den "Inbegriff der die Rechtsordnung beherrschenden Grundgedanken" (VfGH Erk. v. 19.12.1955, Slg. 2944/1955).

73) R.Höslinger, Das Ausschließlichkeitsrecht der Religionsgesellschaften, in: ÖJZ 2 (1947) 337-340, 337 Anm.4.

74) Ermacora (Anm.8) 367.

75) Köstler (Anm.4) 405.

76) Gampl (Anm.1) 82-84; Ermacora (Anm.8) 367.

77) Klecatsky-Weiler (Anm.3) 45.

Zum Begriff der "guten Sitten" bietet § 879 ABGB ein "positivistisches Auslegungsmittel"⁷⁸⁾.

Nach Klarstellung der beiden Gesetzesbegriffe sollen nun die oben angeführten Voraussetzungen einzeln untersucht werden:

1. Mehrzahl physischer Personen

Das Substrat der Religionsgesellschaft ist eine Mehrzahl physischer Personen, die individuell Träger des Grundrechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit sind. Daß es sich hiebei um eine ausreichende Zahl handeln muß, ergibt sich aus der gesetzlichen Forderung, daß der "Bestand wenigstens einer Kultusgemeinde" gesichert ist. Bei der Voraussetzung, daß Einrichtung und Bestand wenigstens einer Kultusgemeinde gesichert sein muß liegt ein unbestimmter Gesetzesbegriff vor. Die Behörde hat also im Einzelfall die Bedingung eines gesicherten Bestandes bei Beurteilung aller in Frage kommenden Umstände zu prüfen. Hiebei ist auch zu berücksichtigen, über welchen Rückhalt (auch im Ausland) die um Anerkennung werbende Religionsgemeinschaft verfügt. In diesem Zusammenhang ist der Nachweis des Bestehens der antragstellenden religiöser Gemeinschaft während einer Zeitspanne, die einen Schluß auf die Bewahrung in der Zukunft zuläßt, zu beachten⁷⁹⁾.

Die Tatsache, daß es sich im konkreten Fall des anerkennungswerbenden Religionsbekenntnisses der Zeugen Jehovas um eine internationale Gemeinschaft mit Zentrum in Brooklyn, New York, USA handelt, die 1881 bzw. 1931 begründet und bereits seit Jahrzehnten in Österreich als gesetzlich nicht-anerkanntes Religionsbekenntnis besteht, kann als bekannt vorausgesetzt werden⁸⁰⁾. Die internationale Verankerung geht aus der Präambel

78) Ermacora (Anm.8) 367; vgl. dazu Gampl (Anm.1) 84-86.

79) Gampl (Anm.1) 132 -135.

80) Vgl. Wachturm Bibel- und Traktatgesellschaft (Hg.), Geschichte der Zeugen Jehovas in Österreich,

wie aus Abschnitt I. Z. 4 der Verfassung der Zeugen Jehovas eindeutig hervor.

Neuere staatliche Anerkennungen sind 1986 und 1989 erfolgt: in Italien durch Dekret des Consiglio di Stato vom 2.5.1986 und in Ungarn mit Beschluß des "Allgemeinen Präsidentenvertreters des Amtes für staatliche Kirchenangelegenheiten" Nr. 4/1989 vom 21.6.1989, Magyar Közlöny Nr. 43/1989.

2. Eigenes Religionsbekenntnis

Wie oben unter Hinweis auf Max Hussarek angeführt, gilt als Voraussetzung zur Anerkennung als Religionsgesellschaft die Übereinstimmung mehrerer Personen in der Sittenlehre oder die gemeinsame Annahme einer Glaubensquelle, deren Erkenntnis der ungebundenen Forschung des Einzelnen überlassen wird. Nicht erforderlich ist, daß die Glaubensgesellschaft eine verpflichtende Glaubensformel anerkennt und daß sie sich zum Zwecke der Verehrung einer persönlichen Gottheit vereinigt⁸¹⁾.

Es muß sich um ein Religionsbekenntnis handeln, das von keiner der bereits gesetzlich anerkannten Kirchen oder Religionsgesellschaften vertreten wird. Die Präambel der Verfassung der Zeugen Jehovas enthält eine kurzgefaßte Formulierung des Glaubensbekenntnisses.

"Alleinige Grundlage ihres Glaubens und ihres Gottesdienstes ist die Heilige Schrift, durch deren Studium eine genaue Erkenntnis des allmächtigen Gottes, Jehova, erlangt werden kann. Jehovas Zeugen sind Christen und wenden die biblischen Grundsätze auf alle Bereiche ihres Lebens an. Sie folgen dem Beispiel des Sohnes Gottes, Jesus Christus, der durch sein Opfer die Rettung des Menschengeschlechtes bewirkt hat. Das

Selters/Taunus 1989; ders. (Hg.), Jehovas Zeugen im zwanzigsten Jahrhundert, Selters/Taunus 1989.

81) Hussarak (Anm.3) 13.

Verkündigen der 'guten Botschaft vom Königreich' (Matthäus 24:14) sowie das Predigt- und Lehrwerk (Matthäus 28:19, 20) sind ein wesentlicher Bestandteil ihres Gottesdienstes. Sie sind daher alle Prediger des Wortes Gottes und verkündigen es öffentlich und von Haus zu Haus (Apostelgeschichte 20:20)."

3. Religionslehre

Die Religionslehre der Zeugen Jehovas ist ihrem Wesen nach in der eben zitierten Verfassungs-Präambel zusammengefaßt. Die Zeugen Jehovas verstehen sich danach als christliches, an der Hl. Schrift orientiertes Bekenntnis. Dadurch wird das spezifische Religionsbekenntnis inhaltlich bestimmt und zugleich gegenüber anderen Religionsbekenntnissen abgegrenzt. Durch das bewußt christliche Grundverständnis der Konfession erscheint das Fehlen von Gesetz- und Sittenwidrigkeit der Religionslehre im Sinne des § 1 Z 1 AnerkG garantiert⁸²).

4. Gottesdienst

Eine Voraussetzung der Anerkennung als Religionsgesellschaft ist, daß kultische Akte überhaupt stattfinden. Positive Normen hinsichtlich der äußeren Gottesverehrung sind nicht erforderlich⁸³).

Ermacora sieht in dem nach außen In-Erscheinung-Treten der Gottesverehrung das Wesen der Religionsübung im rechtlichen Sinn. Zu ihren wesentlichen Elementen zählt er deren Öffentlichkeit und Heiligkeit. Von diesen Elementen erscheint ihm die Heiligkeit das entscheidende (qualifizierende) Merkmal zu sein, das darüber entscheidet, ob eine "Veranstaltung" als Gottesdienst (Kultus) aufzufassen ist oder als - vom Religiösen her gesehen - bloß profane Veranstaltung, welche unter dem Schutz anderer Gemeinschaftsrechte steht. Der Maßstab der "Heiligkeit"

82) Vgl. Jehovas Zeugen im zwanzigsten Jahrhundert (Anm. 80) 12-14.

ist nach Ermacora als Rechtsbegriff kein absoluter sondern relativ. Er ist im konkreten Fall determiniert: Einerseits durch die "Gesetze und Gebräuche" der betreffenden Religionsgemeinschaft und andererseits durch die gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die sich auf den Begriff der "Heiligkeit" beziehen⁸⁴).

Die Präambel der Verfassung spricht von "Gottesdienst", dessen "wesentlicher Bestandteil" das "Verkündigen der 'Guten Botschaft vom Königreich' (Matthäus 24: 14) sowie das Predigt- und Lehrwerk (Matthäus 28: 19.20)" sind. Abschnitt II Z. 1 spricht von der Taufe, wodurch eine Person als Mitglied der Religionsgesellschaft beitrifft. Die Taufe wird in der "bei Jehovas Zeugen üblichen Form und organisatorischen Durchführungsweise" abgehalten, weiters nennt die Verfassung die Abendmahlfeier, deren Besuch zu den Mitgliederrechten gehört (Abschnitt II. Z. 2). Dies erweist das Bestehen kultischer Akte der Gottesverehrung, deren Vornahme eine Voraussetzung zur Anerkennung darstellen. Ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz und den guten Sitten erscheint durch die in der Präambel der Verfassung dargelegte christlich-biblische Grundhaltung des Religionsbekenntnisses begründet.

5. Verfassung

Die von der Religionsgemeinschaft beschlossene "Verfassung der Zeugen Jehovas" enthält Bestimmungen über deren organisatorischen Aufbau in personeller und in territorialer Beziehung. Sie enthält Regelungen über das Mitgliedsrecht, die leitenden Organe und sonstigen organisatorischen Einrichtungen, ferner über die Finanzierung, das Verfahren bei Statutenänderung und die Vereine der Religionsgesellschaft. Die einzelnen Abschnitte der Verfassung werden unter Bezugnahme auf die vom Anerkennungsge-

83) Hussarek (Anm.3) 13.

84) Ermacora (Anm.8) 449 f.

setz verlangten Anforderungen im folgenden Teil dieser Begutachtung eingehend geprüft⁸⁵⁾.

6. Benennung

Die Bezeichnung des Religionsbekenntnisses lautet "Jehovas Zeugen". Hiezu wird bemerkt, daß es sich empfehlen würde, den Namen so zu ergänzen, daß der Charakter einer Kirche bereits in ihrer Benennung zum Ausdruck kommt⁸⁶⁾. Durch die gewählte Bezeichnung unterscheidet sich das anerkennungswerbende Religionsbekenntnis deutlich von den bereits gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften. Eine Gefahr der Verwechslung besteht daher nicht. Hinsichtlich der Übereinstimmung mit dem Gesetz und den guten Sitten gilt das bereits hiezu Ausgeführte auch hier, insbesondere wird nicht in ein Namensrecht einer in Österreich bestehenden Kirche eingegriffen.

7. Errichtung und gesicherter Bestand wenigstens einer Kultusgemeinde.

Laut Abschnitt I Z. 3 der Verfassung besteht in Österreich nur eine Kultusgemeinde, deren Gebiet das ganze Bundesgebiet umfaßt. Die Religionsgemeinschaft tritt dadurch im staatlichen Rechtsbereich organisatorisch auf die in ihrer Verfassung festgelegte Weise in Erscheinung.

Die Sicherung des Bestandes der bereits seit Jahrzehnten in Österreich bestehenden Glaubensgemeinschaft mit ihren Einrichtungen erscheint weder in personeller noch in materiell-finanzieller Weise bedenklich zu sein (vgl. die Behandlung des V. Abschnittes der Verfassung, "Finanzierung").

85) Zur Organisation der Religionsgemeinschaft vgl. Wachturm Bibel- u. Traktatgesellschaft (Hg.), Jehovas Zeugen - weltweit vereint, Gottes Willen zu tun, Selters/Taunus 1986, 12 ff.

86) Vgl. Gampl (Anm.1) 143.

§§ 3 und 6 AnerkG schreiben vor, daß die allgemeine Verfassung bzw. die Statuten der Religionsgesellschaft das Zugehörigkeits- und Beitrittsrecht sowie die innere Einrichtung der Kultusgemeinden durch entsprechende Regelungen bestimmen. Im vorliegenden Fall wurde eine allgemeine Verfassung der Zeugen Jehovas festgelegt, die den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

Melichar⁸⁷⁾ und Gampl⁸⁸⁾ sind der Meinung, daß dem § 6 spätestens durch das Wiederinkrafttreten der Bundesverfassung bzw. des Art. 15 StGG am 1. Mai 1945 hinsichtlich der staatsfremden inneren Angelegenheiten zumindest teilweise derogiert worden ist.

Auch Hellbling meldet verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einzelner Bestimmungen - darunter § 6 - des Anerkennungsgesetzes an⁸⁹⁾.

Die in § 3 verlangte Bestimmung über die Erfordernisse der Zugehörigkeit und die Art des Beitritts ist im Abschnitt II unter dem Titel Mitgliedschaft enthalten. Der Beitritt erfolgt durch den von einem "bevollmächtigten Täufer" gespendeten Taufakt (Z.1). Die Verfassung regelt auch die Voraussetzungen, die bei Zulassung zur Taufe vorliegen müssen (Z. 1).

Nach § 6 Z. 1 AnerkG hat die Verfassung die Bezeichnung der örtlichen Grenzen des Gemeindegebietes zu enthalten. Laut Abschnitt I, Z. 3 "Kultusgemeinde" besteht nur eine Kultusgemeinde, deren Gebiet das ganze Bundesgebiet der Republik Österreich umfaßt. Eine solche territoriale Organisationsform ist auf Grund des AnerkG durchaus möglich⁹⁰⁾.

87) E.Melichar, Die verfassungsrechtliche Stellung der gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften nach österreichischem Recht, in: JBl 79 (1957) 57, Anm.1.

88) Gampl (Anm.1) 138, Anm. 26.

89) Hellbling (Anm.27) 151.

90) Vgl. Rieger-Schima jun. (Anm.2) Nr.15; Gampl (Anm.1) 139.

§ 6 Z. 2 AnerkG ordnet an, daß die Art der Bestellung des Vorstandes der Religionsgesellschaft, dessen Wirkungskreis und Verantwortlichkeit in der Verfassung geregelt sind. Die Leitung der Religionsgesellschaft ist in Abschnitt III Ziffer 1 bis 13 geregelt. Der Leitung der Religionsgesellschaft obliegt dem mindestens aus drei Personen bestehenden kollegial organisierten Vorstand (Z 1). Seine Mitglieder werden von der zentralen "Leitenden Körperschaft der Zeugen Jehovas" (Governing Body of Jehovah's Witnesses) mit dem Sitz in Brooklyn, New York, USA, ernannt und abberufen (Z 3) in Verbindung mit Abschnitt 1 Z.4). Die Aufgaben des Vorstandes sind in Z. 2 umschrieben. Da der "Leitenden Körperschaft der Zeugen Jehovas" ein Recht auf Abberufung der Vorstandmitglieder zusteht, ergibt sich eine Verantwortlichkeit dieser gegenüber jener (Z. 3). Der Vorsitzende des Vorstandes wird von diesem mit Zweidrittelmehrheit aus seinen Mitgliedern gewählt. (Z. 4). Alle Mitglieder des Vorstandes sind befugt, die Religionsgesellschaft nach außen zu vertreten (Z. 13). Die Organisation von Jehovas Zeugen in Österreich untersteht der genannten "Leitenden Körperschaft" in Brooklyn (Abschnitt I Z. 4, vgl. Abschnitt VI Z 1 und 2).

§ 6 Z. 5 AnerkG verlangt eine Regelung der Art der Bestellung des ordentlichen Seelsorgers und der sonstigen kirchlichen Funktionäre, sowie von deren Rechten und Pflichten. Die Verfassung sieht eine auf 3 Jahre befristete Bestellung von einem oder mehreren Ältesten zu ordentlichen Seelsorgern vor. Diese werden vom Vorstand gewählt (Z. 11). Ihre Rechte sind an dieser Stelle gleichfalls angeführt, sie sind dem Vorstand verantwortlich (Z. 11).

Weitere Funktionäre neben dem Ältestenamte stellen die Dienstamtsgehilfen dar (Abschn. IV Z. 4). Die Aufgaben und Pflichten von Ältesten und Dienstamtsgehilfen regeln Abschnitt IV Z. 4 und 5. Daneben gibt es die Funktionen der Kreisbeauftragten,

Bezirksaufseher und Stadtaufseher (Z. 6), die alle der Gruppe der Ältesten angehören⁹¹⁾.

Was "die Rechte und Pflichten der Gemeindeangehörigen in Hinsicht auf die Gemeindeverwaltung, insbesondere Bestimmungen über die bestehenden Wahlrechte" anlangt (§ 6 Z. 4 AnerkG), so enthält Abschnitt II Z. 2 und Z. 3 Bestimmungen über Rechte aller Mitglieder bezüglich des aktiven Wahl- und Stimmrechts hinsichtlich der Verfügung über Spendengelder (V. Z. 2) und der Änderung der Statuten (VI). Bei ersteren handelt es sich um Beschlüsse über die Verwendung von Spendengeldern in den örtlichen Versammlungen, bei letzterer um die Zustimmung zu einer vom Vorstand beschlossenen und von der "Leitenden Versammlung" genehmigten Statutenänderung. Die religiösen Rechte der Mitglieder gegenüber der Religionsgesellschaft enthält Abschnitt II Z. 2 Die Mitglieder sind verpflichtet, die biblischen Grundsätze in ihrer Lebensführung zu beachten und, falls ein solcher eingehoben werden sollte, den Mitgliedsbeitrag zu leisten (Abschn. II Z. 3).

Eine Besorgung von Religionsunterricht (§ 6 Z. 5 AnerkG) ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Die Erteilung von Religionsunterricht durch die Religionsgesellschaft stellt kein gesetzliches Anerkennungserfordernis dar⁹²⁾. Die Aufbringung der für die ökonomischen Bedürfnisse der Religionsgesellschaft erforderlichen Mittel (§ 6 Z. 6 AnerkG) erfolgt durch freiwillige Spenden (eingeworfen in den Spendenkasten einer Versammlung), Erbschaften, Legate sowie Erträgnisse aus Besitz und durch die Aufnahme von Darlehen (Abschn. V "Finanzierung"). Zur Zeit wird kein Mitgliedsbeitrag eingehoben, aus diesem Grunde entfällt derzeit das Problem eines allfälligen staatlichen Beistandes bei der Hereinbringung dieser Mittel bzw. hinsichtlich Zustimmung i.S. § 14 AnerkG. Das Verfahren bezüglich der Änderung der

91) Vgl. Jehovas Zeugen (wie Anm.85) 20 f.

92) Vgl. Gampl (Anm.1) 140, 193 f; Klecatsky-Weiler (Anm.3) 47 Anm. 8.

Statuten enthält Abschnitt VI, sodaß auch dem § 6 Z. 7 AnerkG Rechnung getragen ist.

III. Die politische Gewährleistung des Anerkennungsanspruches durch die KSZE-Schlußakte

Zur Zeit als das VfGH Erk. v. 12.12.1988, B 13.150/88 erging, in dem festgestellt wurde, daß der auf Grund des Art. 18 B-VG bestehende Anspruch auf Anerkennung eines Religionsbekenntnisses als Religionsgemeinschaft auch rechtlich durchsetzbar sein muß, stand das Wiener Folgetreffen der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlußakte von Helsinki vom 1.8.1975, betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde, vor seinem Abschluß. Hat das Wiener Schlußdokument vom 15.1.1989 auch nicht den Charakter eines Staatsvertrages oder eines Regierungsübereinkommens, so wurde es doch von den Staats- und Regierungschefs unterfertigt, so daß es eine "politische Bindung"⁹³⁾ der Unterzeichneten schuf. In diesem Dokument wurde unter Punkt 16.3 festgelegt, daß die Teilnehmerstaaten "religiösen Gemeinschaften von Gläubigen, die im verfassungsmäßigen Rahmen ihres Staates wirken oder zu wirken bereit sind, auf ihren Antrag hin die Anerkennung jenes Status einräumen, der in ihrem jeweiligen Land für sie vorgesehen ist".

Die Genesis dieser Zusicherung hat ihre Wurzeln in der Schlußakte der KSZE von Helsinki und im Madrider Folgetreffen, das zwischen November 1980 und September 1983 stattgefunden hat.

93) Vgl. F.Lehne, Die Glaubensfreiheit im KSZE-Vorgang, Vortrag vor der Öst. Gesellschaft für Kirchenrecht am 17.5.1990 in Wien; vgl. auch M.Groth, Fortschritte im KSZE-Prozeß. Das dritte Folgetreffen in Wien, in: Europa-Archiv 44 (1989) 95-102, 100.

In der Schlußakte wurde bereits im VII. der zehn Prinzipien des Ersten Hauptabschnittes (Korbes) ("Fragen der Sicherheit in Europa") das Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, festgelegt. Die Neuerung dieses Papiers bestand darin, daß hier erstmals der Grundsatz der Religions- oder Überzeugungsfreiheit als "Prinzip" anerkannt wurde, wodurch ihm "erhebliches politisches Gewicht"⁹⁴⁾ zukommt. Im Dritten Hauptabschnitt wird die "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" betont. Er beschäftigt sich mit der Lösung humanitärer Probleme und der Schaffung besserer Bedingungen für Kontakte zwischen den Menschen sowie für eine freiere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art und für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kultur und Bildung im allgemeinen. Die Konferenz von Helsinki anerkannte hierbei die Achtung der Freiheit des Individuums, sich allein oder mit anderen zu einer Religion zu bekennen und sie auszuüben.

Das Konferenzpapier des Belgrader Folgetreffen (Oktober 1977 bis März 1978) enthält nur eine allgemeine Bekräftigung der Entschlossenheit des KSZE Teilnehmer, die Schlußakte uni-, bi- und multilateral durchführen zu wollen. Einen Schritt weiter ging das Schlußdokument des zwei Jahre später abgehaltenen Madrider Treffens. Hier wurde auf eine konkrete Verbesserung der Praxis der Teilnehmerstaaten in menschenrechtlichen und humanitären Belangen gedrängt. Es wurde versucht, die von den Teilnehmerstaaten eingegangenen (politischen) Verpflichtungen zu präzisieren - "es handelt sich um eine Materialisierung der mehr abstrakten Verpflichtungen"⁹⁵⁾. Auf der Konferenz kam

94) H.Liedermann, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), in: Pro Fide et Iustitia, Festschrift für A. Kardinal Casaroli zum 70. Geburtstag, hg.v.H.Schambeck, Berlin 1984, 489-513, 492; ders., Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit, in: Frieden und Gesellschaftsordnung, Festschrift für R.Weiler zum

auch eine Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten zu Ausdruck, in Hinblick auf die "Prinzipien" der Schlußakte von Helsinki, ihre Gesetze und Vorschriften im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten weiter zu entwickeln. Auf Grundlage des Gedankens, daß dem Individuum das Recht zusteht, seine Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen und auszuüben, sahen die Staaten vor, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, diese Rechte wirksam zu gewährleisten. Was die Religionsfreiheit anlangt, bekräftigen die Teilnehmerstaaten in der Madrider Schlußakte ihre Bereitschaft, die zur Gewährleistung des individuellen Rechts, sich allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu einer Religion zu bekennen und diese auszuüben, erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Erstmals findet sich als Präzisierung einer in der KSZE Schlußakte enthaltenen Verpflichtung die Zusage, "Anträge religiöser Gemeinschaften von Gläubigen, die im verfassungsmäßigen Rahmen ihres Staates wirken oder zu wirken bereit sind", den Status einzuräumen, "der in ihrem jeweiligen Land für religiöse Bekenntnisse, Institutionen und Organisationen vorgesehen ist, wohlwollend zu prüfen"⁹⁶). Im Schlußdokument der Wiener Nachfolgekonferenz vom 15.1.1989 wurde dann die oben zitierte weit konkretere Zusage festgelegt.

Die einschlägigen Passagen dieses "Abschließenden Dokuments des Wiener Treffens 1986"⁹⁷) enthalten die Punkte 13.7. und 16.

Im Hinblick auf den Prinzipienkatalog in Korb 1 der KSZE Schlußakte gewährleisten die Teilnehmerstaaten jeder in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Jurisdiktion unterstehenden Person Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschied...der Religion (13.7.) Um die Freiheit des einzelnen zu

60. Geburtstag, hg.v.A.Klose, H.F.Köck u.H.Schambeck, Berlin 1988, 141-159, 145.

95) Liedermann (1984) 504 f; ders. (1988) 149-153.

96) Liedermann (1984) 506, 508; ders.(1988) 151.

97) Liedermann (1988) 157 f.

gewährleisten, sich zu einer Religion...zu bekennen und diese auszuüben, erklären die Teilnehmerstaaten (16):

"wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um eine auf Religion...gegründete Diskriminierung gegen Personen oder Gemeinschaften in Anerkennung, Ausübung oder Genuß von Menschenrechten und Grundfreiheiten in allen Bereich des zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens zu verhindern und zu beseitigen und die tatsächliche Gleichheit zwischen Gläubigen und Nichtgläubigern zu gewährleisten" (16.1.)

Unter 16.3. erfolgt die oben angeführte Zusage (Wiener Fassung), wonach die Teilnehmerstaaten "religiösen Gemeinschaften von Gläubigen, die im verfassungsmäßigem Rahmen ihres Staates wirken oder zu wirken bereit sind, auf ihren Antrag hin die Anerkennung jenes Status einzuräumen, der in ihrem jeweiligen Land für sie vorgesehen ist".

Diese Zusage geht über das Madrider Schlußdokument wesentlich hinaus. War dort nur von einem "wohlwollenden prüfen" die Rede, wird hier die Einräumung des Status der Anerkennung gewährleistet (16.)

16.4 enthält Gewährleistungen, die den autonomen Bereich dieser religiösen Gemeinschaften betreffen ("das Recht dieser religiösen Gemeinschaft zu achten"). Darunter findet sich das Recht, frei zugängliche Andachts- und Versammlungsorte einzurichten und zu erhalten, sich nach ihrer eigenen hierarchischen und institutionellen Struktur zu organisieren, ihr Personal nach ihren jeweiligen Erfordernissen und Normen, etwa nach freiwillig mit ihrem Staat vereinbarten Regelungen auszuwählen, zu ernennen und auszutauschen und freiwillige Beiträge in finanzieller oder anderer Form zu erbitten und entgegenzunehmen. Darüber hinaus ist die Aufnahme von Konsultationen mit Vertretern religiöser Bekenntnisse, Institutionen und Organisationen vorgesehen, um ein besseres Verständnis für die Erfordernisse

der Religionsfreiheit herbeizuführen (16.5) und anderes mehr, das den institutionellen Bestand und die Wirksamkeit der religiösen Gemeinschaften sichern und verbessern kann (16.6. bis 16.11).

Schließlich anerkennen die Teilnehmerstaaten, daß die Ausübung aller dieser Rechte der Religions- und Glaubensfreiheit nur solchen Beschränkungen unterliegen darf, die im Gesetz verankert sind und mit ihren völkerrechtlichen und anderen internationalen Verpflichtungen in Einklang stehen. Sie sagen zu, in ihren Gesetzen und Verordnungen und bei deren Anwendung die vollständige und tatsächliche Verwirklichung der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit zu gewährleisten (17). Dieser Punkt muß in Zusammenhalt mit dem in Österreich in Verfassungsrang stehenden Art. 9 Abs. 2 MRK verstanden werden.

Das Wiener Schlußdokument enthält wesentliche Zusagen. Wie erwähnt, kommt diesen Ergebnissen ebensowenig unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit zu wie der Akte von Helsinki selbst. Sie sind nicht Bestandteile eines Staatsvertrages oder eines Regierungsabkommens. Verwirklicht werden sie erst durch die Umsetzung in das innerstaatliche Recht. Darüber hinaus soll aber auf die politische Wirkung dieser Ergebnisse noch einmal hingewiesen werden. Jedenfalls stellen die Wiener Ergebnisse einen gewaltigen Ausbau der Verpflichtungen von Helsinki und Madrid dar.

Was nun ihre Bedeutung für Österreich und hier insbesondere für das österreichische Anerkennungsrecht anlangt, ist zunächst zu sagen, daß Österreich zu den Teilnehmerstaaten der KSZE gehört. Wie der seinerzeitige Leiter der für die KSZE zuständigen Abteilung im Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten Helmut Liedermann erklärt, mißt Österreich dem Dritten Hauptabschnitt (Korb) der KSZE Akte große Bedeutung bei⁹⁸). Österreich

98) Liedermann (1984) 496.

hat sowohl die Schlußakte von Helsinki als auch die Schlußdokumente aller Folgekonferenzen unterfertigt und damit eine auf die in diesen Dokumenten enthaltenen Zusicherungen und Gewährleistungen bezügliche politische Absichtserklärung abgegeben. Es bedürfte einer eingehenden Untersuchung der österreichischen Rechtslage, um festzustellen, welche Inhalte der KSZE bereits erfüllt sind und in welcher Beziehung das innerstaatliche Recht auszubauen ist, um die abgegebenen Zusagen zu erfüllen.

Abschließendes Ergebnis (Zusammenfassung)

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Situation auf dem Gebiet des Anerkennungsrechts ist daran zu erinnern, daß die Unterscheidung zwischen gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften und gesetzlich nicht-anerkannten Religionsbekenntnissen im StGG begründet ist und daß das AnerkG ein Ausführungsgesetz zu Art. 15 StGG ist⁹⁹⁾. Wie oben dargelegt, besteht sowohl ein Rechtsanspruch der Anerkennungswerber auf Erteilung der Anerkennung als auch eine diesbezügliche Verpflichtung der Kultusbehörde. Der VfGH hat in seinem Erkenntnis vom 12.12.1988 die rechtliche Durchsetzbarkeit des Anerkennungsanspruches festgestellt, sobald die im Gesetz geforderten Voraussetzungen erfüllt sind.

Diese Auffassung steht durchaus im Einklang mit der im Wiener Schlußdokument abgegebenen Erklärung Österreichs, "religiösen Gemeinschaften auf ihren Antrag hin jenen Status zuzuerkennen, der in ihrem jeweiligen Land für sie vorgesehen ist" (16.3 in Verbindung mit 17). Daß es sich hierbei um die gesetzliche Anerkennung nach dem AnerkG handelt, ergibt der Sinn des Dokuments. Da die Schlußerklärung vorsieht, daß die Teilnehmerstaaten die Religions- und Glaubensfreiheit nicht nur in ihren Gesetzen und Verordnungen, sondern auch bei deren Anwendung (Vollziehung)

99) Klecatsky-Weiler (Anm.3) 62 Anm. 1.

vollständig und tatsächlich verwirklichen wollen, erscheint die "politische Bindung" des Kultusressorts, den subjektiven Rechtsansprüchen des Religionsbekenntnisses der Zeugen Jehovas als Anerkennungswerber im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen zu entsprechen, gegeben.

Innsbruck, am 17.10.1990

O.Univ.Prof. Peter Leisching

