

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Die Beschränkung einer Steuerbefreiung auf anerkannte Religionsgesellschaften verletzt Art 14 EMRK iVm Art 9 EMRK und Art 1 ZPEMRK, wenn die Zuerkennung der Anerkennung von einer entsprechenden Initiative des Justizministers abhängt und die Entscheidung darüber im politischen Ermessen des Gesetzgebers liegt.

EGMR 5. April 2022, 20.165/20, Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et al / Belgien

Kommentar¹

Während der EGMR lange Zeit nur über die individuelle Religions- und Gewissensfreiheit abgesprochen hatte, nahm er ab den 1990er-Jahren mehr und mehr die kollektive Komponente der Religionsfreiheit in den Blick. Weder wurden dabei rein administrative Regelungen der Konventionalstaaten ausgeschlossen, noch machte der EGMR vor den grundsätzlichen Fragen des Verhältnisses von Staat und Religion halt, auch nicht in Staaten mit expliziter Bereichstrennung oder verfassungsrechtlich vorgegebener *laïcité*.

Von Anfang an betonte der EGMR den Grundsatz, wonach alle bestehenden Regelungen des Verhältnisses von Staat und Religion in Europa mit der EMRK vereinbar seien. Keines davon verkörpere *per se* ein ideales Regime, welches immun gegen eine Verletzung der Religionsfreiheit wäre. Auch nicht jenes der *laïcité* in seiner französischen, türkischen oder italienischen Ausprägung kann für sich in Anspruch nehmen, einem gleichsam europäischen Prinzip zu folgen. Einzig theokratische oder undemokratische Systeme vermögen diese grundsätzliche Hürde nicht zu nehmen. Dabei ist darauf zu achten, das deskriptive Vokabular der Politikwissenschaften oder der Religionssoziologie nicht mit den Begriffen der konventionalstaatlichen Rechtsordnungen zu verwechseln, welche auf ihre ganz eigentümliche Weise Pflichten und Rechtsfolgen normieren.

Der Umstand, dass kein bestimmtes nationales Verständnis zum europäischen Ideal erklärt wird, könnte auch als das eigentliche Wesen des europäischen Zugangs verstanden werden, welches die Unteilbarkeit der Menschenrechte aus einer Entwicklungsperspektive individueller Rechte betont. So ver-

¹ Originalbeitrag als Erweiterung von L.-L. Christians, Régime des cultes: la légèreté des législateurs mise en cause par la Cour européenne, *Tijd voor Mensenrechten* 2022, <<https://tijd.mensenrechten.be/2022/06/26/regime-des-cultes-la-legerete-des-legislateurs-mise-en-cause-par-la-cour-europeenne/>> (11. 12. 2023). Aus dem Französischen von Wolfgang Wieshaider.

drängt das Ringen um einen Interessenausgleich in einer sich vertiefenden Absicherung grundrechtlicher Gewährleistungen überkommene, bisweilen erstarrte Positionen. Mehrere Studien haben gezeigt, dass manche Regimes gleichsam als Risiko positiver oder negativer Diskriminierung mehr Verurteilungen auf sich ziehen als andere.² Und darin bestand denn auch die Rüge des EGMR am belgischen System der Anerkennung von Religions- und Weltanschauungsgesellschaften.³ Auf Verurteilung wegen Diskriminierung wurde einstimmig erkannt. Die Entscheidung kommt letztlich nicht nur den beschwerdeführenden Zeugen Jehovas, sondern indirekt allen religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen zugute.

Konkret ging es um die Befreiung gottesdienstlicher Bauten von der Grundsteuer, welche zunächst alle religiösen und weltanschaulichen Gemeinschaften geltend machen konnten, aber nach einer im Parlament der Hauptstadtregion Brüssel beschlossenen Novelle nur mehr den örtlichen anerkannten Gemeinschaften zukommen sollte. Als Grund für die Änderung waren in den parlamentarischen Debatten missbräuchliche Eingaben angeführt worden. Mangels Anerkennung sollte diese Steuerbefreiung für Jehovas Zeugen ebenso entfallen, wie für alle anderen nicht anerkannten religiösen und weltanschaulichen Gemeinschaften. Sogar grundsätzlich anerkannte Religionen und Weltanschauungen konnten von der Neuregelung betroffen sein, wenn die betreffenden Kultusbauten nicht auch anerkannten örtlichen Gemeinschaften unterstanden, wie dies etwa bei nicht anerkannten Moscheen der Fall ist.

² S. Ferrari, The Strasbourg Court and Article 9 of the European Convention of Human Rights. A Quantitative Analysis of the Case Law, in J. Temperman (Hrsg), The Lautsi Papers. Multidisciplinary Reflections on Religious Symbols in the Public School Classroom, Leiden 2012, 13–34.

³ EGMR 5.4. 2022, 20.165/20, *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht & al / Belgien*; siehe dazu B. Garcia da Silva & S. van Drooghenbroeck, La reconnaissance des cultes : une copie constitutionnelle (de plus) à revoir. Note sur CourEDH 5 avril 2022, Journal des tribunaux 2022, 681–687; F. Judo, Jehova's Getuigen en erkenning van erediensten: de olifant in de Kamer, Juristenkrant 2022, liv 449, 1; A. Overbeeke, Le régime des cultes reconnus : pas de problème en soi pour Strasbourg, ... mais où est la procédure de reconnaissance fédérale ? Ojurel 28.4.2022, <<http://belgianlawreligion.unblog.fr/2022/04/28/le-regime-belge-des-cultes-reconnus-pas-de-probleme-en-soi-pour-strasbourg-mais-ou-est-la-procedure-de-reconnaissance-federale/>> (25.1.2024); C. Sagesser, Le régime belge des cultes dans le viseur de la Cour de Strasbourg, Orela 8.4.2022, <<https://www.crisp.be/2022/05/le-regime-belge-des-cultes-dans-le-viseur-de-la-cour-de-strasbourg/>> (25.1.2024); S. Wattier, La Cour de Strasbourg remet en cause tout le système belge de reconnaissance des cultes (obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique, 5 avril 2022), Revue trimestrielle des droits de l'Homme 133, 2023, 265–283.

Vor dem belgischen Verfassungsgerichtshof argumentierte die Hauptstadtregion Brüssel, dass Jehovas Zeugen allein die Anerkennung beantragen müssen, um auch künftig in den Genuss der Steuerbefreiung zu gelangen. Der Verfassungsgerichtshof folgte dieser Begründung und befand, dass die Bedingung einer gesetzlichen Anerkennung verhältnismäßig sei. Dem Einwand von Jehovas Zeugen, wonach die Anerkennung selbst mangels formeller gesetzlicher Kriterien willkürlich erteilt werde, entgegnete der Verfassungsgerichtshof nur, dass er zu dieser Frage nicht befasst worden sei.⁴

Der EGMR erwies sich als weniger formalistisch als der belgische Verfassungsgerichtshof, indem er befand, dass ein Verweis auf eine mögliche Anerkennung nur dann statthaft sei, wenn sie auf objektiven Kriterien beruhe und diesbezügliche Entscheidungen im Rechtsmittelweg überprüfbar seien. Beides sei im belgischen Fall nicht gegeben. Denn auch wenn aus manchen Antworten von Justizminister und Parlamentsabgeordneten gewisse Kriterien erahnen lassen, so gebe es kein Gesetz, um dieselben zu präzisieren. Verfahrensfragen, Fristen, Rechtsmittel seien alle ungeregt. Es genüge, darauf zu verweisen, dass die buddhistische Gemeinschaft, nachdem ihr Antrag von der belgischen Regierung bereits angenommen worden war, bereits mehr als vierzehn Jahre auf ihre formelle Anerkennung warte. Anders ausgedrückt, enthebe der Umstand, dass der Gesetzgeber selbst für die Anerkennung zuständig sei, nicht von der Verpflichtung zur Gleichbehandlung. Sohin sah der EGMR in der Aufhebung der Grundsteuerbefreiung für die nicht anerkannten Zeugen Jehovas eine Verletzung von Art 14 iVm Art 9 EMRK.

Dieses Urteil überrascht nicht. Denn der EGMR hat in den vergangenen Jahren eine in zunehmendem Maße anspruchsvollere Rechtsprechung zu den europäischen Anerkennungsregimes entwickelt, die zwischen günstigeren und weniger günstigen unterscheidet.

Zwei Hauptlinien stechen heraus. Zunächst dürfen die grundlegenden Verbürgungen der Religionsfreiheit gemäß Art 9 Abs 2 und Art 14 EMRK keinen zu rigiden vorbeugenden Maßnahmen unterworfen werden. So darf etwa die freie Religionsausübung nicht von einer vorab zu erwirkenden behördlichen Eintragung abhängig gemacht werden.

Hievon unterscheiden sich für religiöse Gemeinschaften förderliche Regelungen, die über Art 9 Abs 1 EMRK hinausgehen und als ergänzende konventionaalstaatliche Vorteile oder Garantien im Sinne des Art 53 EMRK verstanden werden können. Diese müssen freilich einer Gleichbehandlungsprüfung stand-

⁴ Cour constitutionnelle · Grondwettelijk Hof · Verfassungsgerichtshof 14.11.2019, 178/2019.

halten. Der belgische Verfassungsgerichtshof hat zudem betont, dass jede Bedingung für die Zuerkennung zusätzlicher rechtlicher Vorteile einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne des Art 9 Abs 2 EMRK zu unterwerfen sei.⁵

Dagegen nur das Parlament aufzurufen, die betreffende Gemeinschaft formell anzuerkennen, vermag vom Vorwurf der Diskriminierung nicht zu befreien, weil eine solche Anerkennung letztlich eine durch und durch politische Entscheidung bliebe. Der EGMR hat eine derartige Vorgehensweise bereits früher als unzulässig verworfen.⁶ Der Ermessensspielraum des Gesetzgebers, weit davon entfernt, als die höchste demokratische Anforderung zu gelten, trägt nämlich die Gefahr der kollektiven Willkür bezüglich der Grundrechte in sich.⁷

Die Kritik des EGMR am belgischen Anerkennungsrecht beschränkt sich nicht auf religiöse Besonderheiten, sondern bezieht sich auf die parlamentarischen Anerkennungsentscheidungen an sich, die weder auf objektiven Kriterien begründet, noch rechtsmittelbewährt sind. Gleichermaßen sind etwa die parlamentarischen Verfahren zu Fragen der Einbürgerung oder der Ernennung auf bestimmte externe Mandate zu hinterfragen.⁸

Das System zu verbessern, ist kein einfaches Unterfangen. Zunächst gilt es, die Frage zu beantworten, auf welcher Ebene die präzisen Anerkennungskriterien für religiöse und weltanschauliche Gemeinschaften zu verankern sind, direkt in der belgischen Verfassung oder in einem einfachen Gesetz, wodurch die Entscheidung in eine verwaltungsbehördliche verwandelt würde. Die Kompetenz vom Parlament abzuziehen, reduzierte zweifelsohne die bisher gerügte mangelnde Vorhersehbarkeit von Anerkennungsentscheidungen.

Bei den für die Verwaltungsbehörde verbindlichen Voraussetzungen lässt sich zunächst eine Mindestanzahl von Mitgliedern oder eine Präsenz in Belgien während einer bestimmten Dauer denken. Der EGMR verlangt nur ein verhältnismäßiges Vorgehen; hinsichtlich der beiden genannten Kriterien hat der Gerichtshof nicht gezögert, unverhältnismäßige Anforderungen zu verurteilen.⁹

⁵ Cour constitutionnelle · Grondwettelijk Hof · Verfassungsgerichtshof 14. 11. 2019, 178/2019, B.5.

⁶ EGMR 8.4.2014, 70.945/11, 23.611/12, 26.998/12, 41.150/12, 41.155/12, 41.463/12, 41.553/12, 54.977/12, 56.581/12, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház & al / Ungarn*, öarr 62 (2015) 215–223 (M. Bruckmüller).

⁷ EGMR 5.4. 2022, 20.165/20, *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht & al / Belgien*, Rz 54.

⁸ *Garcia da Silva & van Drooghenbroeck* (FN 3) *passim*.

⁹ Vgl zB EGMR 31.7.2008, 40.825/98, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas & al / Österreich*, öarr 56 (2009) 508; dazu H. Kalb, R. Potz & B. Schinkele, Österreichisches Religionsrecht in der jüngsten Straßburger Rechtsprechung, öarr 56 (2009) 400–432; EGMR 3.3.2009, 20.984/05, *Juraj Lajda & al / Tschechien*, öarr 56 (2009) 514–521 (W. Wieshaider).

Die Verfahrensfragen scheinen einfacher lösbar zu sein. Als zuständiges Organ könnte etwa der Justizminister vorgesehen werden. Dieser würde seine Entscheidung verfahrensgemäß innerhalb festzusetzender Frist zu treffen haben, dagegen würde sich schließlich ein Rechtsmittel an den *Conseil d'État* eröffnen. Solche Empfehlungen wurden bereits im Jahre 2011 in einem Expertenbericht vorgelegt und 25. Mai 2011 in der parlamentarischen Justizkommission diskutiert.¹⁰ Eine umfassende Studie von *Stéphanie Wattier* aus dem Jahre 2016 bekräftigte die Notwendigkeit, das belgische Kultusrecht zu reformieren.¹¹ In der Venedig-Kommission des Europarates wurden bereits seit den 1990er-Jahren zahlreiche entsprechende Empfehlungen zu den unterschiedlichen einzelstaatlichen religionsrechtlichen Regelungen der Anerkennung religiöser und weltanschaulicher Gemeinschaften ausgesprochen.¹²

Darüber hinaus ist es angezeigt, auf ein weiteres in der Beschwerde vorgebrachtes Argument einzugehen, und zwar die negativen finanziellen Auswirkungen des Wegfalls der Steuerbegünstigung auf die Religionsausübung selbst.¹³

Der EGMR hat in seiner früheren Judikatur¹⁴ alle staatlichen Maßnahmen, die zu einer plötzlichen und deutlichen Minderung der finanziellen Mittel religiöser Gemeinschaften führen und infolgedessen deren Religionsausübung erschweren, als Eingriff in Art 9 EMRK gedeutet. Dabei konnte ebenso dahingestellt bleiben, auf welche rechtliche Weise das Verhältnis zwischen Staat und Religion jeweils geregelt war, wie die konkrete Ausgestaltung als Subventionskürzung, Steuererhöhung oder Untersagung privater oder ausländischer Finanzierung. In früheren Entscheidungen stellte der Gerichtshof eine Verletzung

¹⁰ L.-L. Christians, M. Magits, C. Sägeser & L. de Fleurquin, La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles, Rapport du Groupe de travail instauré par Arrêté Royal du 13 mai 2009, 2010, <<http://www.centre-craig.org/page/la-reforme-de-la-legislation-sur-les-cultes-et-les-communautés-non-confessionnelles-rapport-du-groupe-de-travail.html>> (25. 1. 2024).

¹¹ S. Wattier, Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité, Bruxelles 2016, *passim*.

¹² Dazu etwa nur G. Tilkin, L'assistance législative internationale relative aux régimes des cultes en Europe : vers une nouvelle source de droit : analyse des avis et recommandations de la Commission pour la démocratie par le droit (Conseil de l'Europe), et du Bureau des Institutions (1990–2015), Diss Université catholique de Louvain 2015, *passim*.

¹³ Siehe dazu L.-L. Christians, Fiscalités, religions et organisations philosophiques non confessionnelles en Belgique, in M. Rodríguez Blanco (Hrsg), Taxation, Religions and Philosophical and Non-Confessional Organisations in Europe · Fiscalités, religions et organisations philosophiques ou non confessionnelles en Europe, Granada 2022, 7–25 (III page concrète III).

¹⁴ Insb EGMR 30.6.2011, 8916/05, *Association Les Témoins de Jéhovah / Frankreich*.

der Religionsfreiheit nach durchgeführter Verhältnismäßigkeitsprüfung nur bei massivsten Eingriffen fest.¹⁵

Der vorliegende Fall erweitert die Strassburger Kontrolle um den Aspekt der Gleichbehandlung religiöser Gemeinschaften. Die Schwere der gerügten Maßnahme allein erweist sich als deutlich geringer als bei früheren, die zu einer Verurteilung geführt haben. Da die Beschwerdeführer jedoch infolge der Gesetzesänderung anders als die anerkannten Religionsgesellschaften behandelt wurden, sah der Gerichtshof als Art 14 iVm Art 9 EMRK verletzt an.

Belgien steht nun vor der Herausforderung, ein neues allgemeines Gesetz zu Religion und Weltanschauung zu verabschieden, das sich durch ein ausgewogenes Maß an Präzisierungen und Bedingungen der Freiheit verpflichtet weiß. Zugleich soll dieses Gesetz das System der Anerkennungen nicht beenden, zöge ein derartiger Bruch doch seinerseits neue Schwierigkeiten der Religionsausübung nach sich.

Dem belgischen Recht fehlt es zudem an Kriterien und Verfahrensbestimmungen zum Verlust der Anerkennung. So würde wohl das einseitig vom belgischen Justizminister im Jahre 2022 verordnete Ende der Finanzierung der Exekutive der Muslime Belgiens¹⁶ einer Strassburger Prüfung nicht standhalten. Die enormen Verzögerungen der Anerkennung von Buddhismus und Hinduismus wurden bereits angesprochen.

Louis-Léon Christians, Louvain-la-Neuve

Cour eur.D.H. (1re instance), arrêt du 4 Mars 2014 (THE CHURCH OF JESUS CHRIST OF LATTER-DAY SAINTS v. THE UNITED KINGDOM), n° 7552/09; Cour eur.D.H. (1re instance), arrêt du 31 Janvier 2013 (ASSOCIATION CULTUELLE DU TEMPLE PYRAMIDE c. FRANCE), n° 50471/07; Cour eur.D.H. (1re instance), arrêt du 31 Janvier 2013 (ASSOCIATION DES CHEVALIERS DU LOTUS D'OR c. FRANCE), n° 50615/07; Cour eur.D.H. (1re instance), arrêt du 31 Janvier 2013 (EGLISE EVANGELIQUE MISSIONNAIRE ET SALAÛN c. FRANCE), n° 25502/07,

¹⁵ EGMR [] [] [] [] citer quelques décisions correspondantes [] [] [] [].

¹⁶ Arrêté royal du 12 juin 2023 portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les articles 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique; einstweilige Verfügung dagegen verworfen durch Conseil d'État 30.6.2023, 257007, *Exécutief van de Moslims van België* / *État Belge*.