**Exposé**

Arbeitstitel der Dissertation

Vertragsverwaltung in Kultussachen

Einige Probleme des Allgemeinen Verwaltungsrechts im österreichischen Staatskirchenrecht

Kandidatin

Mag.[a] iur. Cornelia Tscheppe

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaft (Dr.[in] iur.)

Wien, 2022

| | |
|---|---|
| Studienkennzahl lt. Studienblatt: | UA 783 101 |
| Dissertationsgebiet lt. Studienblatt: | Rechtswissenschaften |
| Betreut von: | Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin |

**Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung oder Einige Überlegungen zum Staat-Religions-Verhältnis in Österreich ..... 3

2. Die Vereinbarungen ..... 3

2.1 Vereinbarungen mit zivilrechtlichen Mitteln ..... 4

2.2 Versprechen und Zusagen ..... 5

2.3 Einigung auf Selbstbeschränkung ..... 6

3. Zur Vertrags-/Vereinbarungsform ..... 7

3.1 Stand der Lehre und Rechtsprechung zum vertragsförmigen Handeln der Verwaltung .. 7

3.2 Privatwirtschaftsverwaltung und Grundrechte ..... 8

3.2.1 Grenzen der Privatwirtschaftsverwaltung und Fiskalgeltung der Grundrechte ..... 8

3.2.2 Grundrechtsgestaltung durch privatrechtlichen Vertrag? ..... 9

3.2.3 Mögliche Rechtsschutzprobleme ..... 10

3.2.4 Zwischenfazit ..... 10

3.3 Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Alternative und seine Probleme ..... 11

3.3.1 Der öffentlich-rechtliche Vertrag in Österreich – eine akademische Diskussion? .. 11

3.3.2 Qualifikationsprobleme und die Zuordnung zur Hoheitsverwaltung ..... 12

4. Die Partner der Vereinbarungen ..... 13

4.1 Die Republik – Kurze Überlegungen zur Kompetenzgrundlage ..... 13

4.2 Die Kirchen und Religionsgesellschaften ..... 13

4.2.1 Der Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften ..... 13

4.2.2 KuR als Selbstverwaltungskörper – Sein oder Nichtsein? ..... 15

5. Ein Lösungsvorschlag ..... 16

6. Forschungsfragen und Methode ..... 17

Vorläufige Gliederung ..... 19

Zeitplan Dissertation ..... 20

Auszug Literaturverzeichnis ..... 21

## 1. Einleitung oder Einige Überlegungen zum Staat-Religions-Verhältnis in Österreich

Die vertragsförmige Regelung in Kultussachen hat in Österreich keine Tradition.[1] Die äußeren Rechtsbeziehungen der Religionsgemeinschaften sind durch Sondergesetz, VO gem AnerkG[2] oder das BekGG[3] geregelt. In den inneren Angelegenheiten sind gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften (KuR) gem Art 15 StGG[4] unter einem Gesetzesvorbehalt frei,[5] sonst unterliegen sie den allgemeinen Staatsgesetzen; eingetragene BekG haben Art 9 EMRK.[6]

So einfach dieses Set an Handlungsmöglichkeiten auch klingt, weiß der gelernte Österreicher, dass es so einfach und sauber getrennt nicht ist. Das steht nicht im Widerspruch zum österreichischen Verfassungsrecht: das B-VG[7] behandelt „Kultus" als Kompetenztatbestand (Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG), der ein Regelungsinteresse, aber keine -pflicht festlegt.[8] Art 15 StGG enthält ein Verbot der Staatskirche[9] sowie nach eA eine den einschlägigen Individualrechten strukturanaloge Korporationsgarantie,[10] ergänzt durch die korporative Seite des Art 9 EMRK.[11] § 1 Abs 1 ProtG 1961[12] steht als lex specialis zu Art 15 StGG im Verfassungsrang.[13] Vom Selbstverständnis her und auf einfachgesetzlicher, nach hA auch auf verfassungsrechtlicher Ebene[14] ist Österreich ein neutraler, aber kooperierender Staat.[15] Dh, dass er zu allen KuR äquidistant ist und sie ggf einbezieht (zB kategoriale Seelsorge). Vereinbarungen mit KuR werden derweil als staatskirchenhoheitlich bezeichnet.[16]

## 2. Die Vereinbarungen

Aktuell liegen mir vier schriftliche Vereinbarungen vor (zwei zur Gefangenen-, eine zur Polizeiseelsorge, eine zum evangelisch-theologischen Studienbetrieb); unzugänglich sind die Vereinbarungen über die Militärseelsorge[17] mit allen KuR, wie auch eine Vereinbarung mit den Zeugen Jehovas über den Religionsunterricht. Während der Pandemie wurden Beschränkungen

---

[1] *Link*, Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Kirche in Österreich, in FS Zerbst (1979) 228 (237).
[2] Gesetz vom 20. Mai 1874, betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften (AnerkG) RGBl 1874/68.
[3] Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften (BekGG) BGBl 1998/19 idF BGBl I 2021/146.
[4] Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (StGG) RGBl 142/1867 idF BGBl 684/1988.
[5] *Grabenwarter*/*Frank*, Bundes-Verfassungsgesetz und Grundrechte (2020) Art 15 StGG Rz 9.
[6] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) BGBl 1958/210 idF BGBl III 2021/68; *Grabenwarter*/*Frank*, B-VG Art 9 EMRK Rz 9.
[7] Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl 1930/1 idF BGBl I 2021/107.
[8] *Wiederin*, Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge, VVDStRL 2005, 53 (69f).
[9] *Grabenwarter*/*Frank*, B-VG Art 15 StGG Rz 1.
[10] *Pree*, Österreichisches Staatskirchenrecht (1984) 59.
[11] *Grabenwarter*/*Frank*, B-VG Art 9 EMRK Rz 9.
[12] Gesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse der Evangelischen Kirche (ProtG) BGBl 1961/182 idF BGBl I 2020/166.
[13] Die Verfassungsbestimmung diente dazu, die 1961 im Lichte des Kirchenbegriffs des Art 15 StGG als zweifelhaft empfundene Konstruktion einer evK AuHB, bestehend aus der evK AB und der evK HB als jurP abzusichern: *Gampl*, Österreichisches Staatskirchenrecht (1971) 284.
[14] *Grabenwarter*/*Frank*, B-VG Art 15 StGG Rz 5; VfSlg 19.240/2010; nicht durchgesetzt hat sich *Gampl*, Staatskirchenrecht 13-16 mit ihrem verfassungsrechtlichen Grundprinzip der Säkularität.
[15] *Ennöckl*, „Nun sag, wie hast du's mit der Religion?", ZfV 4/2016, 395 (396).
[16] *Germann*, Die Staatskirchenverträge der Neuen Bundesländer, in FS Hollerbach (2007) 91 (97).
[17] Beantwortung der parlamentarischen Anfrage 7036/J durch den BMLVS, 6774/AB (XXV. GP), 15.01.2016.

des Gottesdiensts vereinbart. Es bilden sich drei Gruppen: 1. Auftrags- und Werkverträge, 2. Vereinbarungen ohne privatwirtschaftlichen Charakter und 3. Corona-Vereinbarungen.

### 2.1 Vereinbarungen mit zivilrechtlichen Mitteln

Bei der ersten Gruppe handelt es sich um zwei Vereinbarungen des Justizministeriums mit der Evangelischen Kirche A u H B (Generalvertrag, GV) und der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich (Vereinbarung, V). Diese sind aufgrund eines ausdrücklichen Verweises (Art. VIII GV, § 11 V) und nach der Auffassung der BMJ als privatrechtlich zu qualifizieren.[18]

Beide Vereinbarungen beginnen mit einer Präambel, die den Vertragszweck zum Auslegungsmaßstab für die Verträge, aber auch die zugrundeliegenden Gesetze erhebt. Die KuR werden dazu verpflichtet, geeignetes Personal für die Seelsorge in österreichischen JA zu ermächtigen.[19] Den zuständigen Organen der Strafvollzugsverwaltung kommt in Bezug auf die Person des Seelsorgers ein Stellungnahmerecht zu (Art II GV, § 3 V). In geistlichen Dingen unterliegen die Seelsorger dem religiösen Weisungszusammenhang; in allen anderen Bereichen der Anordnungsbefugnis des JA-Leiters (Art II Abs 2 GV, § 3 V). Die IGGÖ ist außerdem dazu verpflichtet, einen Wechsel in der Leitung der Islamischen Seelsorge der Vollzugsdirektion anzuzeigen (§ 3 V). Die KuR gewährleisten die Gesetzestreue ihrer Seelsorger, insb bzgl der für den Strafvollzug einschlägigen Normen (Art III Abs 1 GV, § 4 V), die IGGÖ darüber hinaus die Verfassungs- und Menschenrechtstreue ihrer Seelsorger (§ 4 V). Außerdem wird eine Verschwiegenheitspflicht der Seelsorger normiert (Art III Abs 3 GV, § 4 V). Verletzt ein Seelsorger seine „(Dienst-)Pflichten“ schuldhaft, so kann die Strafvollzugsverwaltung seine Abberufung fordern (Art III Abs 5 GV, § 4 V). Die IGGÖ hat einer solchen Forderung umgehend zu entsprechen. Verursacht ein Seelsorger in Ausübung seines Amtes eine Unzukömmlichkeit, müssen die KuR diese abstellen (Art III Abs 4 GV, § 4 V). Der Zeitpunkt der Leistungserbringung ist individuell zu vereinbaren (Art II Abs 2 GV, § 5 V), Erfüllungsort sind die JA (Art V GV, § 6 V). Den Seelsorgern der IGGÖ soll außerdem technische Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Das Honorar bezieht sich für die evK auf die Bestimmung und Freistellung geeigneter Seelsorger (Art IV Abs 1 GV), für die IGGÖ pauschal auf die Seelsorgeleistung. Für Vertragsstreitigkeiten sind die ordentlichen Gerichte zuständig (Art X GV, § 13 V).

In der Vereinbarung mit der IGGÖ gibt es Abweichungen von der Vereinbarung mit der evK: die IGGÖ hat jährliche Berichtspflichten (§ 8 V), die Gottesdienste (exkl Koranrezitationen) und die persönlichen Gespräche sind auf Deutsch zu halten (§ 5 V). Außerdem wird die Geltung

[18] Beantwortung der parlamentarischen Anfrage 4545/J durch die BMJ, 4603/AB (XXIV. GP), 01.04.2010, 2.
[19] so wörtlich in Art II Generalvertrag mit der Evangelischen Kirche AuHB, § 3 der Vereinbarung mit der IGGÖ.

von § 132 Abs 2 dritter Satz StVG[20] auf Imame erstreckt (§ 5 V). Die Raumnutzung für die Gottesdienste sowie der freie Bewegungsradius des Imams sind individuell mit den Anstaltsleitern zu vereinbaren (§ 6 V). Außerdem verpflichtet sich die Justizverwaltung selbst, im Ramadan fastende und nicht-fastende muslimische Gefangene möglichst getrennt unterzubringen sowie den Fastenden das Aufwärmen der Speisen nach Sonnenuntergang zu ermöglichen.

Für die Vertragsparteien wurden einerseits der/die jeweils zuständige BMJ, andererseits für die evK ihr Bischof und ein Oberkirchenrat sowie für die IGGÖ ihr Präsident tätig. Der Bischof der evK und der Oberkirchenrat sind beide Mitglieder des Oberkirchenrats der Evangelischen Kirche A u HB und damit gem Art 114 Abs 1 Z 15 der Verfassung der evangelischen Kirche A u H B idgF[21] für die Vermögensverwaltung der Kirche, also auch ihre privatrechtlichen Verpflichtungen, bzw gem Z 9 leg cit für die Vertretung gegenüber Behörden zuständig sowie gem Art 116 Abs 2 leg cit zu zweit zeichnungsberechtigt. Für die IGGÖ wurde ihr Präsident tätig, der gem Art 10 Abs 1 der Verfassung der IGGÖ idgF[22] nach außen vertretungsbefugt ist.

### 2.2 Versprechen und Zusagen

Das BMI und die evK schlossen 2006 eine Vereinbarung über die evangelische Polizeiseelsorge.[23] Dabei handelt es sich um ein wechselseitiges Versprechen: die evK versicherte, Seelsorge in den Dienststellen zu erbringen, bestimmte Veranstaltungen zu besuchen bzw. zu leiten (Segnungen, Angelobungsfeiern, Beerdigungen usw) sowie die Exekutivbeamten psychologisch zu betreuen. Im Gegenzug erteilte das BMI ua die Besuchserlaubnis an den Arbeitsplätzen; die Berechtigung, über die Polizeiseelsorge zu informieren sowie Uniform zu tragen und sich als Polizeiseelsorger zu legitimieren; die Berechtigung zur Nutzung aller Sakralräume des BMI; „nach Maßgabe und Möglichkeit“ auch die Förderung von Veranstaltungen der Polizeiseelsorge. Das BMI verspricht die Umsetzung durch einen Erlass und verleiht „dem Wunsch Ausdruck, dass somit für alle Zukunft die Basis zur Erfüllung aller Anstrengungen der Polizeiseelsorge zum Nutzen der Beamten geschaffen werde.“ Die Synodalausschüsse der evK nahmen die Vereinbarung einstimmig an. Für die Bindung der evK wäre das mangels Umgrenzung ihres WB nicht nötig gewesen;[24] es genügte die Annahme durch den Oberkirchenrat.

[20] Strafvollzugsgesetz (StVG) BGBl 1969/144 idF BGBl I 2021/159.
[21] Verfassung der evangelischen Kirche A u H B in Österreich, ABl 2012/295 idF ABl 2015/57, https://evang.at/wp-content/uploads/2015/08/kv.pdf (letzter Zugriff: 25.12.2021).
[22] Verfassung der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich, beschlossen am 19. Dezember 2015, in der Fassung vom 12.02.2020,
[23] Vereinbarung mit dem BMI, in: Raoul Kneucker, Verträge… S. 323f. https://www.derislam.at/wp-content/uploads/2020/04/Verfassung_IGGOe_12.02.2020.pdf (letzter Zugriff: 25.12.2021).
[24] vgl. Verfassung der evK, 118.

Eine einseitige Zusicherung stellt die Durchführungsvereinbarung zu § 38 UG 2002[25] zur Zusammenarbeit im Rahmen der Studien der Evangelischen Theologie (inkl erläuternder Anhang) dar. Hier verspricht die Universität Wien die beiden Abschlussarbeiten der Masterstudenten der evangelischen Theologie, so diese dem zustimmen, der ev Kirchenleitung zur Stellungnahme zu übersenden. Zur Defensio der Masterarbeit soll dann pro Bekenntnis ein geistlicher Vertreter der evK mit Frage-, aber ohne Stimmrecht zugelassen werden. Die Parteien wollen außerdem die Studierendenzahlen im Masterstudium Evangelische Theologie steigern. Die Vereinbarung ist unbefristet und beidseitig zu Beginn des Studienjahres kündbar. Im erläuternden Anhang wird ausgeführt, dass die Parteien nach der Novellierung des UG die Beteiligung der Kirchenleitung am Prüfungsvorgang nicht mehr in den Studienplänen verankern wollten. Das Ziel dieser wie auch der Vorgängerregelung wäre sowohl im Sinn des pastoralen Nachwuchses als auch der Kirchenleitung. Auf der Seite der Universität wurde der Rektor, der gem § 4 iVm § 20 Abs 1 UG zur Außenvertretung berufen ist, tätig. Da er auch die Amtsführung der Vizerektoren zu vertreten hat,[26] war die Zeichnung durch die Vizerektorin wohl nicht notwendig. Für die evK traten der Bischof und der Landessuperintendent (gem Art 114 Abs 2 Z 3 Verfassung Mitglied des Oberkirchenrats) als zuständige, zeichnungsberechtigte Vertreter auf.

### 2.3 Einigung auf Selbstbeschränkung

Zu guter Letzt hat auch die an Merkwürdigkeiten nicht arme Sars-Cov-2-Pandemie im Bereich der Vereinbarungen zwischen der Republik und den KuR seltsame Blüten getrieben. Schriftliche Dokumentation ist abseits von OTS-Aussendungen des Bundespressedienstes, des Bundeskanzleramts und der Pressedienste mehrerer KuR nicht ersichtlich. Da aber Verträge der Verwaltung mündlich geschlossen werden können[27] (vgl auch § 883 ABGB), soll dieser Umstand juristisch einmal nicht stören. Mit dem 12. März 2020 begann es mit einer OTS-Aussendung der Kathpress, der andere folgten. Darin war wiederholt von „Vereinbarungen“[28] die Rede, die die 16 gesetzlich anerkannten KuR mit[29] oder in Anwesenheit[30] der für Kultussachen zuständigen BMin im BKA (ggf. auch des BK,[31] des BMSGPK und des BMI)[32] als Vertreterin der Republik geschlossen hätten. Wer im Einzelnen für die KuR handelte, ist nicht immer klar

[25] Universitätsgesetz 2002 (UG) BGBl I 2002/120 idF BGBl I 2021/177.
[26] *Perthold-Stoitzner* in *Perthold-Stoitzner*, UG[3.01] § 20 Rz 8 (Stand 1.12.2018, rdb.at).
[27] *Merk*, Deutsches Verwaltungsrecht (1962) 911; s. auch *Kucsko-Stadlmayer* in *Perthold-Stoitzner*, UG[3.01] § 13 Rz 6 e contrario.
[28] so ausdrücklich in folgenden OTS-Aussendungen: BPD, 23.4.2020; IGGÖ, 15.5.2020; Kathpress, 27.5.2020; BPD, 01.11.2020; Kathpress, 1.11.2020; Kathpress, 3.12.2020; BPD, 21.12.2020; BPD, 18.1.2021; BKA, 2.2.2021; Kathpress, 14.5.2021; Kathpress, 18.5.2021; Kathpress, 8.6.2021; sinngemäß in folgenden OTS-Aussendungen (z.B. „vereinbaren“, „abstimmen“ und „einigen“): Kathpress, 12.3.2020; EPDÖ, 23.4.2020; BPD, 13.5.2020; BPD, 27.5.2020; BPD, 16.11.2020; Kathpress, 16.11.2020; BPD, 3.12.2020; Kathpress, 21.12.2020.
[29] ausdrücklich in folgenden OTS-Aussendungen: Kathpress, 12.3.2020; IGGÖ, 15.5.2020; BPD, 27.5.2020; BPD, 1.11.2020; Kathpress, 3.12.2020; BPD, 21.12.2020; Kathpress, 21.12.2020; BKA, 2.2.2020; sinngemäß in folgenden OTS-Aussendungen: Kathpress, 21.4.2020.
[30] ausdrücklich in folgenden OTS-Aussendungen: BPD, 16.11.2020; Kathpress, 16.11.2020; bzgl Quadratmeter/Person: Kathpress, 27.5.2020.
[31] lt. folgenden OTS-Aussendungen: Kathpress, 12.3.2020; Kathpress 21.4.2020.
[32] lt. OTS-Aussendung Kathpress, 12.3.2020.

ersichtlich. Diese Vereinbarungen zielten auf Beschränkungen des Gottesdiensts zur Pandemiebekämpfung ab, die sonstigen Gemeindeaktivitäten unterlagen den allgemeinen Covid-Maßnahmen-VO,[33] die zumeist deckungsgleich mit den vereinbarten Einschränkungen waren,[34] obwohl die KuR zur einseitige Verschärfung berechtigt waren.[35] Diese Vereinbarungen sollten kein Gesetz oder Erlass[36] sein; an anderer Stelle wird hervorgehoben, dass die Vereinbarung auslaufe und durch die Geltung der (Lockerungs-)VO ersetzt werde.[37] Gleichzeitig wird von den Vereinbarungen so gesprochen, als würden sie über Rechtsgeltung verfügen.[38]

## 3. Zur Vertrags-/Vereinbarungsform

### 3.1 Stand der Lehre und Rechtsprechung zum vertragsförmigen Handeln der Verwaltung

Vertragsförmiges Verwaltungshandeln wird in Österreich in erster Linie danach unterschieden, ob es sich dabei um eine Handlungsform der Hoheits- oder der Privatwirtschaftsverwaltung handelt.[39] Das primäre Abgrenzungskriterium ist nach übereinstimmender hL und hRsp jenes der Form;[40] das führt zu einem Zirkelschluss: Privatwirtschaftsverwaltung und Vertrag bedingen sich gegenseitig. Fallweise sind verwaltungsrechtliche (vwr) Verträge ausdrücklich vorgesehen: zB Leistungsvereinbarungen der Universitäten.[41]

Zwar ist nach einem Erk des VfGH 1981[42] auch in der L anerkannt,[43] dass es vwr Verträge (als Ergänzung) geben kann,[44] allerdings begegnen diese grundsätzlichen Bedenken: der vwr Vertrag kommt im B-VG nicht vor.[45] Nach der These der Geschlossenheit des Rechtsquellensystems war nicht nur seine verfassungsgesetzliche Zulässigkeit zweifelhaft;[46] der VfGH forderte deshalb auch eine Bescheiddeckung im Streitfall.[47] *Eberhard* gewann die Bescheidgrundlage mittels verfassungskonformer Interpretation aus der Norm, die den vwr Vertrag vorsieht.[48] §§ 13, 13a UG sehen eine mit Bescheid entscheidende Schlichtungskommission vor.[49]

---

[33] so folgende OTS-Aussendungen: BPD, 17.9.2020; Kathpress, 18.5.2021; („öffentliches Glaubensleben" in Kathpress, 12.3.2020).
[34] so etwa in folgenden OTS-Aussendungen: Kathpress, 21.4.2020; BPD, 23.4.2020; Kathpress, 28.4.2020; BPD, 18.1.2021.
[35] so in OTS-Aussendung Kathpress, 1.11.2020; Umsetzung dann in OTS-Aussendung BPD, 11.12.2020 in Bezug auf die Weihnachtsfeiertage.
[36] OTS-Aussendung EPDÖ, 23.4.2020.
[37] OTS-Aussendung Kathpress, 27.05.2020.
[38] so ausdrücklich in OTS-Aussendung BPD, 1.11.2020.
[39] *Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der österreichischen Dogmatik (2002) 6.
[40] *Grabenwarter*/*Frank*, B-VG Art 17 B-VG Rz 2; *Kahl* in *Kneihs*/*Lienbacher*, Bundesverfassungsrecht (11. EL 2013) Art 17 B-VG Rz 12; *Muzak*, Das österreichische Bundesverfassungsrecht[6] (Stand 1.10.2020, rdb.at) Art 17 B-VG Rz 3; *Öhlinger*, Das Problem des verwaltungsrechtlichen Vertrages (1974) 15; *Öhlinger*, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 1987, 182 (185); VfSlg 3262/1957.
[41] *Kucsko-Stadlmayer* in *Perthold-Stoitzner*, UG[3.01] § 13 Rz 4.
[42] VfGH 9226/1981; *Mast*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Alternative zur Tiroler Vertragsraumordnung (2003) 107.
[43] *Eberhard*, Vertrag 85.
[44] *Perner* in *Kletečka*/*Schauer*, ABGB-ON[1.02] § 867 Rz 1 (Stand 1.4.2016, rdb.at).
[45] *Hengstschläger*, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten in Österreich, VVDStRL 1993, 298 (302).
[46] *Adamovich*/*Funk*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1987) 292; *Eberhard*, Vertrag 209; *Hengstschläger*, VVDStRL 1993, 298 (302); *Mast*, Vertrag 115.
[47] VfSlg 9226/1981; *Fuchs*, Der Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verwaltungsgerichte erster Instanz, JRP 2007, 276 (282); *Kern*, Der Bescheid als Vehikel zur dynamischen Entwicklung im Dienste des Rechtsschutzes, ZöR 2021, 549 (560-562).
[48] *Eberhard*, Vertrag 218.
[49] *Kucsko-Stadlmayer* in *Perthold-Stoitzner*, UG[3.01] § 13 Rz 5.

### 3.2 Privatwirtschaftsverwaltung und Grundrechte

#### 3.2.1 Grenzen der Privatwirtschaftsverwaltung und Fiskalgeltung der Grundrechte

Zunächst ist die Privatwirtschaftsverwaltung zu betrachten: es ist der erste Impuls des österreichischen Juristen, einen Vertrag der Verwaltung Art 17 B-VG zu unterwerfen. Sie „entkommt" so dem Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG[50] und kann Sachverhalte regeln, für die sie keine hoheitlichen Befugnisse hat.[51] Die Verwaltung ist dabei nur den allgemeinen Regeln des BR unterworfen;[52] ein Umstand, der schon länger als „Flucht ins Privatrecht"[53] kritisiert wird.[54] Die mittelbare Drittwirkung sowie die Fiskalgeltung der Grundrechte sind allgemein anerkannt. Insb bei letzterer ist die Frage einer kontextabhängigen, variierenden Intensität str.[55] Das muss jedoch aufgrund der Zugehörigkeit der Justiz zum Kernbereich der Hoheitsverwaltung[56] und der daher streng anzunehmenden Fiskalgeltung nicht vertieft werden.

Das Ausmaß dieser Grundrechtsbindung, das *Raschauer* mit der Gleichbehandlungspflicht, der Verhältnismäßigkeit und möglichster Grundrechtsschonung identifizierte,[57] ist auf die sog Leistungsverwaltung zugeschnitten,[58] die kein Gesetzesbegriff, sondern eine Entwicklung der Verwaltung ist.[59] Er umfasst die „Erbringung wirtschaftlicher Leistungen, die unmittelbar dem Wohl der […B]ürger dienen, insbesondere einen Versorgungsbedarf decken"[60] und „mit denen die Verwaltung ihre Aufgaben zur Verwirklichung des modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaates,"[61] also öffentliche Aufgaben erfüllt.[62] Die Justizverwaltung ist eindeutig eine öffentliche Aufgabe, jedoch ist die Sicherung der Seelsorge in den JA weder eine wirtschaftliche Leistung, noch dem Sozial- und Wohlfahrtsstaat zuzuordnen. ME ändert auch die (zumindest intendierte)[63] Werkvertragskonstruktion daran nichts. Darüber hinaus dient die wirtschaftliche Leistung (das Honorar) nicht unmittelbar dem Wohl der Insassen. Andere Ansätze unterscheiden Leistungs- und Eingriffsverwaltung durch das Kriterium der Antragsbindung der ersteren.[64] Auch das Kriterium „wirtschaftlich" kann aus dem Verständnis der staatlichen

---

[50] *Rill*, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in FS Wenger (1983) 57 (58f).
[51] *Grabenwarter*/*Frank*, B-VG Art 17 B-VG Rz 2.
[52] *Muzak*, B-VG Art 17 B-VG Rz 1.
[53] *Öhlinger*, VVDStRL 1987, 182 (207); *Raschauer*, Grenzen der Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen der Verwaltung im Wirtschaftsrecht, ÖZW 1977, 1 (3).
[54] *Fröhler*, Fortschritte zu einem Verwaltungsprivatrecht? in FS Strasser (1983) 961 (961).
[55] dezidiert gegen eine solche Abstufung: *Dopplinger*, Staatlichkeit und Grundrechte, in *Fuchs*/*Merli*/*Pöschl*/*Sturn*/*Wiederin*/*Wimmer* (Hrsg), Staatliche Aufgaben, private Akteure. Bd 3 (2019) 77 (90); zur Strittigkeit an sich: *Khakzadeh-Leiler*, Die Grundrechte in der Judikatur des Obersten Gerichtshofs (2011) 23f; *Lengauer*, Drittwirkung von Grundfreiheiten (2011) 31f.
[56] *Khakzadeh-Leiler*, Grundrechte 24; *Lengauer*, Drittwirkung 31.
[57] *Raschauer*, ÖZW 1977, 1 (5).
[58] *Lengauer*, Drittwirkung 32.
[59] *Öhlinger*, VVDStRL 1987, 182 (184).
[60] *Damjanovic*, Zur erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden als Teil ihrer Selbstverwaltungsgarantie, ÖZW 2016, 122 (122).
[61] *Korinek*/*Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 46.
[62] *Damjanovic*, ÖZW 2016, 122 (127).
[63] Für die evK trifft das zu; für die IGGÖ deutet die Eingliederung der Seelsorger in den JA-Betrieb auf eine Arbeitskräfteüberlassung hin (vgl. *Mayr*, Österreichisches, europäisches und internationales Arbeitsrecht § 1151 ABGB [193. EL 2021] E 324a-326 [Stand 1.12.2020, rdb.at]).
[64] zB in Bezug auf Russland: *Beringer*, Die Neuorganisation der Informationszusammenarbeit der russischen Verwaltungsbehörden im Bereich der Leistungsverwaltung, DRRZ 2019, 31 (32).

Leistungserbringung gestrichen werden,[65] allerdings passt dann das spezifisch darauf gerichtete Konzept der Fiskalgeltung nicht mehr und müsste mglw modifiziert werden.[66] Insb stellt sich die Frage nach dem Kontrahierungszwang und seinen Bedingungen.

### 3.2.2 Grundrechtsgestaltung durch privatrechtlichen Vertrag?

Privatrechtliche Verträge über Grundrechtseingriffe sind möglich (zB medizinischer Behandlungsvertrag). Der Staat erfüllt seine Schutzpflichten[67] durch Erfüllungs-, Unterlassungs- und Schadenersatzansprüche. Die auf krasse Grundrechtsverletzungen beschränkte, zur Nichtigkeit führende Sittenwidrigkeit iSd § 879 ABGB führt die Grundrechtsbindung ins Vertragsrecht ein;[68]Grundrechtskonformität ist aber keine Rechtswirksamkeitserfordernis des Art 17 B-VG.[69]

Allerdings offenbart sich damit auch das grundlegende Problem der Werkvertragskonstruktion: es geht nicht um Geld.[70] Die Vereinbarungen der Republik mit den KuR gestalten einen Grundrechtsraum, in dem die KuR ihr Grundrecht gem Art 15 StGG und die Häftlinge ihr Recht auf Seelsorge gem § 85 StVG ausüben können. Sie erhalten Zutritt und Einfluss auf einen sonst verschlossenen Bereich; der Bund kann Beschränkungen des Gottesdienstes vorsehen, die als VO mglw nicht haltbar wären. Es geht in diesen Verträgen daher nicht um ein, dem Werkvertrag adäquates, geldwertes Synallagma, sondern um den Austausch eines Rechts gegen die Einwilligung zum Grundrechtseingriff; dieses Interessensverhältnis kann mE mit den Mitteln des Privatrechts weder abgebildet noch durchgesetzt werden. Der Bund befindet sich immer in der strukturell stärkeren Position, da er die KuR durch Geldleistung schad- und klaglos halten könnte. Auch ist nicht klar, wie die Zusagen außerhalb des Synallagmas, die das vwr Ermessen aufgreifen, durchgesetzt werden könnten. Sie sind vage formuliert und verweisen auf hoheitliches Handeln, was beides einer Durchsetzung entgegenstehen kann. Es bliebe Geldersatz, der dem österreichischen Grundrechtsschutz nicht vollständig gerecht wird: es geht um ein Ende des Grundrechtseingriffs und erst ergänzend um Schadenersatz gem AHG.[71] Des Weiteren könnte das BMJ auch auf eine VO gem § 85 StVG iVm Art 18 Abs 2 B-VG zurückgreifen. Die Vollzugsordnung der JA[72] enthält nur wenige Regeln zur Seelsorge. Sie ist im RIS kundgemacht und geeignet allgemeine Bindungswirkung zu entfalten, was die Einordnung in die

[65] vgl zB *Wimmer*, Leistungserbringung durch Private, in *Fuchs*/*Merli*/*Pöschl*/*Sturn*/*Wiederin*/*Wimmer*, Staatliche Aufgaben, private Akteure. Bd 1 (2015) 117, in dem die wirtschaftliche Wertigkeit der Leistungen nicht einmal angesprochen werden.
[66] idS auch *Dopplinger* in *Fuchs*/*Merli*/*Pöschl*/*Sturn*/*Wiederin*/*Wimmer* 77 (91).
[67] stellvertretend für viele: *Lengauer*, Drittwirkung 36.
[68] zB OGH 16.01.2001, 4 Ob 291/00y; für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung: *Rill* in FS Wenger 57 (82).
[69] *Rill* in FS Wenger 57 (84).
[70] Das Entgelt liegt jeweils im niedrigen fünfstelligen Eurobereich. Die evK hat in Österreich ca 278.500 Mitglieder, vgl evang.at (abgerufen am 9.10.2021), die IGGÖ 2010 exkl der Wiener Gemeindemitglieder 45.000, vgl de.wikipedia.org (abgerufen am 9.10.2021). Das Entgelt ist daher, bedenkt man Spesen und Entlohnung der Seelsorger, bestenfalls ein Anerkennungsbetrag.
[71] *Rill* in FS Wenger 57 (66f); Amtshaftungsgesetz (AHG) BGBl 1949/20 idF BGBl I 2013/122.
[72] Vollzugsordnung für Justizanstalten, JMZ 42302/27/V/95.

Privatwirtschaftsverwaltung weiter in Zweifel zieht.[73] Diese hoheitliche Alternative macht auch die Wirksamkeit der Einwilligung in die Grundrechtseingriffe fraglich.[74] Die Freiwilligkeit wird außerdem in den Fällen ausgehebelt, in denen in eine sitten- und/oder gesetzwidrige Grundrechtsbeschränkung eingewilligt würde. Sofern die Vereinbarungen jedoch in den Bereich der inneren Angelegenheiten eingreifen, wie im Falle der Sprachfestlegung für islamische Gottesdienste und Seelsorge, gibt es aber gerade kein Gesetz, gegen das verstoßen werden könnte. Auch ist mE problematisch, dass es sich um eine Gemengelage verschiedener Grundrechtsberechtigter handelt. Die KuR sind zwar Grundrechtsträger des Art 15 StGG, jedoch sind die Seelsorger aus Art 9 EMRK zumindest im materiellen Bereich der Seelsorge und des Gottesdienstes geschützt. Es wäre daher zu beachten, inwieweit die KuR für sie einwilligen können. Des Weiteren wäre zu fragen, inwiefern eine Grundrechtsgestaltung, die eigentlich durch Gesetz erfolgen sollte, über einen privatrechtlichen Vertrag möglich ist.

### 3.2.3 Mögliche Rechtsschutzprobleme

Der zivilrechtliche Rechtsschutz muss von § 1 JN gedeckt sein. Dabei geht es nicht nur um die (tendenziell zu bejahende)[75] privatwirtschaftliche Einordnung der Verträge durch das Gericht.[76] Es geht va darum, ob es eine Sachentscheidung als Eingriff in Art 15 StGG ansehen würde;[77] davon ist auszugehen, sobald „der Kern der kirchlichen Betätigung betroffen ist und die Kirche […] in der Verkündigung […] und in der praktischen Ausübung ihrer Glaubenssätze eingeschränkt ist."[78] Da die Vereinbarung tw in die Gestaltung des Gottesdienstes eingreifen, kann daran die Klagszulassung scheitern. Dann stünde den KuR, soweit ein vermögensrechtlicher Anspruch besteht, nur noch der VfGH gem Art 137 B-VG offen.[79] Der Rechtsschutz aus diesen Verträgen ist daher defizitär und würde weder dem Zweck noch den Sachverhalten entsprechen.

### 3.2.4 Zwischenfazit

Es wäre daher zu überlegen, die Vereinbarungen in einem Bereich anzusiedeln, der in der Hoheitsverwaltung liegt, aber dem hoheitlichen Handeln vorgelagert ist.[80] Diese Überlegung wird gestützt von der sog formellen Zusammenhangstheorie, die potenziell einem Hoheitsakt vorangehendes Handeln als schlichte Hoheitsverwaltung qualifiziert.[81] Für die Vereinbarung zur

---

[73] Möglicherweise könnte man die Lösung über Art 17 B-VG noch dadurch retten, dass § 85 StVG keine Beteiligung der KuR vorsieht. Da Seelsorger aber nicht isoliert auftreten, könnte eine Beteiligung der KuR auch denklogisch in § 85 StVG iVm Art 15 StGG vorausgesetzt sein.
[74] *Kopetzki*, Unterbringungsrecht I (1995) 272.
[75] einerseits ob einer Zweifelsregel, andererseits ob des Selbstbewusstseins, den besseren Rechtsschutz zu gewähren, vgl *Ballon*/*Fucik*/*Lovrek* in *Fasching*/*Konecny*, Zivilprozessgesetze[3] § 1 JN Rzz 4, 64.
[76] *Ballon*/*Fucik*/*Lovrek* in *Fasching*/*Konecny*, Zivilprozessgesetze[3] § 1 JN Rz 64 (Stand 30.11.2013, rdb.at).
[77] *Ballon*/*Fucik*/*Lovrek* in *Fasching*/*Konecny*, Zivilprozessgesetze[3] § 1 JN Rz 146.
[78] *Klauser*/*Kodek*, Österreichisches und europäisches Zivilrecht JN-ZPO[18] § 1 JN E 163/2 (Stand 1.9.2018, rdb.at).
[79] *Muzak*, B-VG[6] Art 137 B-VG Rz 2.
[80] IdS *Öhlinger*, VVDStRL 1987, 182 (195).
[81] *Müller*, Rechtsschutz gegen schlichte Hoheitsakte – zugleich eine Besprechung von VfGH 15.10.2016, E 560/2016, JRP 2018, 76 (77).

Polizeiseelsorge trifft diese Zuschreibung zu; die Werkverträge zur Gefangenenseelsorge hingegen zielen im konfliktfreien Fall gerade auf die Verhinderung gesondert anfechtbarer Akte. Die Konsequenzen im Streitfall bleiben offen. Diese Deutung als vorbereitender Akt würde die Zusicherungen außerhalb des Synallagmas, deren Deutung als echter Vertrag zugunsten Dritter[82] am weiten Ermessen und deren Durchsetzung an der Konstruktion und der gerichtlichen Unerzwingbarkeit hoheitlicher Akte scheitert, öffentlich-rechtlichen Zusagen[83] ähnlich machen. Auch scheint eine Zuordnung zum Privatrecht unter Anwendung der drei Abgrenzungstheorien in diesem der Hoheitsverwaltung so nahen Bereich fast ausgeschlossen, wie auch die Theorie vom Funktionsvorbehalt, die einen Kernbereich von Aufgaben der Hoheitsverwaltung verfassungsrechtlich garantiert, zeigt.[84] Der VfGH bezeichnete die, den Rechtsunterworfenen benachteiligende Verquickung zivil- und öffentlich-rechtlicher Mittel als rechtsstaatlich höchst bedenklich.[85] Allerdings verlangt er für Enteignungen in stRsp gerade den ernsthaften Versuch eines zivilrechtlichen Verfügungsgeschäfts, bevor ein öffentlich-rechtlicher Akt zulässig ist[86] und bewirkt mE damit gerade eine Stärkung der Position des Rechtsunterworfenen.

### 3.3 Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Alternative und seine Probleme

#### 3.3.1 Der öffentlich-rechtliche Vertrag in Österreich – eine akademische Diskussion?

Die Zurückhaltung dem vwr Vertrag gegenüber hat in der österreichischen L Tradition; die Dogmatik der I. Republik stand ihm nicht ablehnend gegenüber, deutete ihn aber nicht als Vertrag ieS.[87] *Merkl* unterteilte 1927 den öffentlich-rechtlichen Vertrag in kontraktähnliche, einen Verwaltungsakt vorbereitende Abreden und antrags- bzw annahmegebundene Akte.[88] Hier weist er Parallelen zu *Jellineks* Unterscheidung in ein- und zweiseitige Verwaltungsakte[89] (inkl des öffentlich-rechtlichen Vertrags) auf.[90] In der II. Republik setzte sich das fort: Deutungen der vwr Verträge als (Unterformen von)[91] Bescheide(n)[92] wurden von L und Rsp nicht angenommen.[93] Heute gibt es zwar gesetzliche Ermächtigungen zum Abschluss von vwr Verträgen, jedoch werden sie im Streitfall idR durch bekämpfbare Bescheide ersetzt.

---

[82] *Welser*/*Zöchling-Jud*, Bürgerliches Recht. Band II (2013) Rz 640.
[83] *Eberhard*, Vertrag 27.
[84] *Wieser*, Zur materiellen Gewaltentrennung zwischen Justiz und Verwaltung, JBl 2006, 351 (360-364): er bezieht sich zwar auf das Verhältnis zwischen Justiz und Verwaltung, allerdings setzt diese Unterscheidung schon im Ansatz eine Beschränkung auf hoheitliches Handeln voraus.
[85] VfSlg 15.625/1999.
[86] VfSlg 7553/1975; 13.579/1993; *Spreitzhofer*, Die Enteignung im Straßenrecht (2019) 81 in Bezug auf die oberösterreichische Rechtslage.
[87] stellvertretend für viele: *Imboden*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (1958) 16f; *Mast*, Vertrag 103.
[88] *Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1999) 191.
[89] *Jellinek*, Verwaltungsrecht (1931) 249.
[90] *Jellinek*, Verwaltungsrecht 252f.
[91] *Öhlinger*, Problem 53-57.
[92] so Mayer lt *Hengstschläger*, VVDStRL 1993, 298 (302).
[93] *Hengstschläger*, VVDStRL 1993, 298 (302); *Stolzlechner*/*Wimmer*, Rechtsstaatsprinzip und verwaltungsrechtlicher Vertrag, in FS Machacek/Matscher (2008) 443 (443).

Es werden subordinations- und koordinationsrechtlicher vwr Vertrag unterschieden. Ersterer ist ein Vertragsverhältnis zwischen einem Träger öffentlicher Gewalt in der Hoheitsverwaltung und einem Rechtsunterworfenen, zweiterer eines zwischen gleichberechtigten Verwaltungsträgern.[94] Das ist mehr als ein konzeptioneller Unterschied im bürgerlichen Staat;[95] in Österreich schlägt er auf die notwendige Rechtsgrundlage durch: für den subordinationsrechtlichen Vertrag braucht es eine Art 18 B-VG entsprechende[96] einfachgesetzliche Grundlage (Zuständigkeit, formelle/materielle Determinierung).[97] Eine koordinationsrechtliche Vereinbarung braucht nach heute hM[98] „nur" eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung.[99]

### 3.3.2 Qualifikationsprobleme und die Zuordnung zur Hoheitsverwaltung

Für die Vereinbarungen stellt sich im Anschluss daran die Frage, ob es möglich ist, die Vereinbarungen zu Akten des öffentlichen Rechts umzudeuten. Zumindest oberflächlich eindeutig der Privatwirtschaftsverwaltung zugeordnet sind die Vereinbarungen zur Gefangenenseelsorge. Jene zur Polizeiseelsorge wirkt am ehesten noch wie ein „Dienstleistungstausch", Probleme bereiten aber die Umsetzungsakte. Die Vereinbarung der Universität Wien ist ein die evK berechtigendes Versprechen ohne Umsetzungsakt; sie entspricht in etwa einer Zusage[100] nach deutschem Recht (§ 38 dtVwVfG).[101] Bzgl der Corona-Vereinbarungen ist die Drucksituation der KuR zu beachten;[102] sie beschränken auch die individuelle Glaubensausübung am meisten, ohne dass es dagegen Rechtsschutz gäbe.

Auch die Bindungswirkung[103] der einzelnen Vereinbarungen ist unklar. Für die Corona-Vereinbarungen sind die für die KuR Handelnden weitgehend unbekannt; die anderen Vereinbarungen wurden alle von privat- und öffentlich-rechtlich vertretungsbefugten Organen abgeschlossen. Die Werkverträge sind zumindest als zivilrechtlich bindend anzusehen. Für die Polizeiseelsorge maß man den Umsetzungsakten besondere Bedeutung zu. Die Vereinbarung zum Studienbetrieb soll die Universität binden, wofür die Kündigungsmöglichkeit und die Vorgängerregelung im Studienplan sprechen. Allerdings wird damit die, nur wenige Mitwirkungsmöglichkeiten des Rektorats vorsehende Zuständigkeit des Senats für das Curriculum umgangen.[104]

---

[94] *Stolzlechner*/*Wimmer* in FS Machacek/Matscher 443 (444).
[95] *Merk*, Verwaltungsrecht 903.
[96] *Stolzlechner*/*Wimmer* in FS Machacek/Matscher 443 (445); *Eberhard*, Vertrag 229; *Hengstschläger*, VVDStRL 1993, 298 (300).
[97] *Rill* in FS Wenger 57 (60).
[98] *Adamovich sen*, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. Band I[5] (1954) 83 weist Vereinbarungen zwischen SVK ohne eine solche nach; die heute hM geht aber davon aus, dass Art 15a B-VG und das Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes (BVG Gemeindebund) BGBl I 1998/61 auf eine notwendige, verfassungsrechtliche Grundlage hinweisen: *Thienel* in *Korinek*/*Holoubek*, Bundesverfassungsgesetz (Stand: 3. EL 2000) Art 15a B-VG Rz 10.
[99] *Thienel* in *Korinek*/*Holoubek*, B-VG Art 15a B-VG Rz 10.
[100] vgl auch *Eberhard*, Vertrag 27.
[101] dt Verwaltungsverfahrensgesetz BGBl I 2003/102 idF BGBl I 2021/2194.
[102] Einerseits könnte eine Duldung einen Präzedenzfall für solche Eingriffe schaffen. Andererseits wäre das politische Bild nicht gut gewesen.
[103] *Eberhard*, Vertrag 310.
[104] *Perthold-Stoitzner* in *Perthold-Stoitzner*, UG[3.01] § 22 Rz 3.

Die Corona-Vereinbarungen sind lt einem Telefonat am 10.2.2021 „Gentlemen's Agreement" zwischen der BMin und den KuR-Vertretern. Allerdings sprechen die öffentliche Kommunikation und die Möglichkeit der hoheitlichen Regelung durch den BMSGPK mE für eine von den KuR angenommene Bindungswirkung; an den Bindungswillen der Verwaltung sollte daher ob des Machtgefälles ein strenger Maßstab angelegt werden. Die Qualifikation als vwr Vertrag bringt jedoch Fragen nach Rechtspersönlichkeit und gesetzlicher Ermächtigung auf.

## 4. Die Partner der Vereinbarungen

### 4.1 Die Republik – Kurze Überlegungen zur Kompetenzgrundlage

Für den Bund und für die Länder stellt sich die Frage der Rechtsfähigkeit nicht. Die Verwaltung braucht „nur" eine einfach- oder verfassungsgesetzliche Grundlage, um vwr Verträge mit KuR abschließen zu können; für privatwirtschaftliche Verträge genügt Art 17 B-VG. Die Gesetzgebungskompetenz sollte mE nach dem Vereinbarungstyp differenzieren: sind Vereinbarungen mit KuR koordinationsrechtlich, dann spräche viel dafür, die Vertragskompetenz als Frage des Organisationsrechts gem Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG zu sehen;[105] sind sie subordinationsrechtlich, sollte der vwr Vertrag als verwaltungsverfahrensrechtliches Phänomen[106] entsprechend der Adhäsionskompetenz des Art 11 Abs 2 B-VG dem Materiengesetzgeber zugewiesen werden.

### 4.2 Die Kirchen und Religionsgesellschaften

#### 4.2.1 Der Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften

Gesetzlich anerkannte KuR sind entweder aufgrund einfachgesetzlicher Bestimmung[107] oder des Paritätsgrundsatzes des Art 15 StGG[108] Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR). Das entspricht der Stellung der kathK ab Joseph II. und der evK ab dem Protestantenpatent 1861.[109] *Hussarek* rechtfertigte diesen Status bis in die I. Republik[110] einerseits aus dem öffentlichen Interesse an Bestand und Tätigkeit der KuR[111] sowie an einem Sonderrecht.[112] *Herrnritt* nahm die KuR zweifellos als KöR an.[113] *Gampl* gewann den KöR-Status unabhängig vom Zeitenablauf durch Anwendung der Versteinerungstheorie p.a. auf Art 15 StGG.[114]

---

[105] *Blauensteiner* in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (25. EL 2020) Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG Rz 32.
[106] vgl die dt Rechtslage.
[107] zB Art II Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhle und der Republik Österreich samt Zusatzprotokoll (Konkordat) BGBl II 1934/2 idF BGBl 1960/195; § 1 Abs 2 Z I ProtG 1961; § 2 Bundesgesetz vom 23. Juni 1967 über äußere Rechtsverhältnisse der griechisch-orientalischen Kirche in Österreich (OrthG) BGBl 1967/229 idF BGBl 2011/68; § 1 Gesetz vom 21. März 1890, betreffend die Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der israelitischen Religionsgesellschaft (IsraelitenG) RGBl 1890/57 idF BGBl I 2020/166; § 1 Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften 2015 (IslamG) BGBl I 2015/39 idF BGBl 2021/146.
[108] *Elhenický*, Sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts, in: *Ders* (Hrsg), Körperschaften öffentlichen Rechts (2015) 249 (262).
[109] *Pree*, Staatskirchenrecht 6-8; *Gampl*, Staatskirchenrecht 165.
[110] *Hussarek*, Die kirchenpolitische Gesetzgebung der Republik Österreich, in: *Hudal* (Hrsg), Der Katholizismus in Österreich (1931) 27 (28).
[111] *Hussarek*, Grundriß des Staatskirchenrechts (1899) 4.
[112] *Hussarek*, Grundriß des Staatskirchenrechts[2] (1908) 6.
[113] *Herrnritt*, Österreichisches Verwaltungsrecht (1925) 101.
[114] *Gampl*, Staatskirchenrecht 165.

1961 wurden die äußeren Rechtsverhältnisse im bis heute freiheitsverbundensten Gesetz des österreichischen Staatskirchenrechts neu geregelt.[115] Es enthält ein Bekenntnis zur Vorstaatlichkeit der evK, aber auch die Aussage, dass die Rechtspersönlichkeit unter dem Protestantenpatent nicht geregelt gewesen wäre.[116] Das steht in krassem Widerspruch zur hL, die für alle KuR den KöR-Status annahm. Erst der Entstehungszusammenhang und die politischen Festlegungen auf Kirchenfreiheit und Staatskirchenhoheit des verantwortlichen Kultusministers *Heinrich Drimmel*[117] erhellen den programmatischen Charakter dieser Aussagen. Zwei diametral entgegengesetzte Entwicklungen folgten: der Zugang des ProtG 1961 wurde von keinem folgenden Gesetz rezipiert; IsraelitenG 1890 idF 2012 und IslamG 2015 sprechen nicht von der Vorstaatlichkeit, das IslamG „gewährt" den KöR-Status.[118] Die L schloss aus dem ProtG 1961 die Anerkennung der Vorstaatlichkeit der KuR (arg „AnerkG")[119] und entwickelte die Lehre vom KöR-Status sui generis der KuR,[120] der nur ein Kooperationsangebot sein soll.[121]

Diese L verkennt mE zwei Dinge: zum einen betont sie die politische, sich nicht durchsetzende Entscheidung zur Kirchenfreiheit gegenüber dem Umstand, dass mit dem ProtG keine grundlegende Abkehr einherging, überschießend. Darüber hinaus steht der KöR-Status sui generis in Widerspruch zu *Gampls* Versteinerungsthese: wenn die Eigenschaft als KöR „versteinert" ist, dann ist zwar eine intrasystematische Fortentwicklung möglich, jedoch müsste diese mE auf mehr als ein einziges Gesetz gestützt sein, das unter Negierung der Tatsachen vieles politisch motiviert offenlässt. Wäre der KöR-Statuts sui generis aber ursprünglich in Art 15 StGG angelegt, würde das die Kultusverwaltung seit 1867, inkl der Behördenqualität mancher KuR[122] und der Staatskirchenhoheit in Monarchie und I. Republik[123] wie auch eine Rückkehr zu ihr verfassungsrechtlich bedenklich machen. Gegen eine grundsätzliche Abkehr von der Staatskirchenhoheit sprechen nicht nur das OrthG 1967, das IsraelitenG 1890 idF 2012 und das IslamG 2015 mit ihren staatskirchenhoheitlichen Tendenzen,[124] sondern auch die EGVG-Novelle 2009.[125]

---

[115] *Gampl*, Das Staatskirchenrecht der Republik Österreich, in *Hollerbach*/*Maier*/*Mikat* (Hrsg), Deutsches und österreichisches Staatskirchenrecht in der Diskussion (1973) 9 (21).
[116] RV 448 BlgNR 9. GP 9.
[117] *Gampl* in *Hollerbach*/*Maier*/*Mikat* 9 (22); *Schwarz*, Vom Protestantenpatent (1861) zum Protestantengesetz (1961): Die Evangelische Kirche in Österreich und der Staat, museum.evang.at (20, abgefragt am 31.10.2021).
[118] RV 180 BlgNR 27. GP 1.
[119] *Reingrabner*, Um Glaube und Freiheit (2007) 114; aA schon auf das Protestantenpatent bezogen: *Elhenický* in *Ders* 249 (260).
[120] *Kalb*/*Potz*/*Schinkele*, Religionsrecht (2003) 71; *Klecatsky*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Staatskirchenrecht, in FS Schnorr (1988) 509 (512f).
[121] *Potz*, Die öffentlich-rechtliche Stellung von Religionsgemeinschaften im säkularen Staat, in *Gleißner*/*Ruedl*/*Schneider*/*Schwarz* (Hrsg), Religion im öffentlichen Raum (2007) 169 (170).
[122] zB evangelischer Oberkirchenrat, vgl *Reingrabner*, Glaube 111.
[123] *Hussarek* in *Hudal* 27 (28).
[124] für das OrthG 1967: *Gampl* in *Hollerbach*/*Maier*/*Mikat* 9 (22f); für das IsraelitenG 1890: *Gartner-Müller*, Die Islamische Glaubensgemeinschaft und das Ausschließlichkeitsrecht der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, öarr 2/2012, 251 (271); für das IslamG 2015: *Schima*, Die wichtigsten religionsrechtlichen Regelungen des Bundesrechts und des Landesrechts, öarr 2/2018, 273 (273).
[125] BGBl 2009/20.

Die bis dahin für KuR geltende Ausnahmebestimmung wurde restlos behoben; die geltende Generalklausel bindet auch KuR, so sie Bescheide erlassen, insb an das AVG.[126]

Zu bedenken ist auch die Verfassungsüberleitung: nach dem Konkordat 1934 wandelte sich die Staatskirchenhoheit der I. Republik zum Kooperationsverhältnis. Diese bis heute das Verständnis von Art 15 StGG prägende Neuausrichtung[127] fand daher statt, als das StGG gar nicht galt. Nach hM wurde 1945 das Verfassungsrecht in seinem Bedeutungsstand von 1933 rezipiert.[128] Daher kann auch Art 15 StGG unbeschadet der (str)[129] Fortgeltung des Konkordats keinen neuen Inhalt, auch nicht im Sinne einer intrasystematischen Fortentwicklung erhalten haben.

Verneint man die grundsätzliche Neuausrichtung des Staat-Religions-Verhältnis insb des Art 15 StGG, eröffnet sich wieder die Frage nach dem KöR-Status. Die konkrete Ausgestaltung liegt beim einfachen Gesetzgeber, er könnte aber ein gewisses rechtliches Substrat, zB iSe einer öffentlich-rechtlichen Vertragsfähigkeit (vgl Deutschland)[130] enthalten, die nachzuweisen wäre. An einem solchen Substrat würde mE weder die Präpositivität der KuR, die so trivial wie staatsorganisationsrechtlich nichtssagend ist, noch die Bemerkung in den ProtG-Mat und die aktuelle zurückhaltende Verwaltungspraxis rechtlich etwas ändern.[131]

### 4.2.2 KuR als Selbstverwaltungskörper – Sein oder Nichtsein?

Ähnlich gelagert ist die Frage nach den KuR als Selbstverwaltungskörpern (SVK); sind sie es, kann davon ausgegangen werden, dass sie jedenfalls öffentlich-rechtlich vertragsfähig iSv kooperationsrechtlichen Vereinbarungen sind.[132] Für die I.[133] und den Beginn der II. Republik[134] ist diese Rechtsansicht zu bejahen. Die SVK-Eigenschaft wurde erst später aufgrund der Präpositivität der KuR[135] und mangels staatlichen Verwaltungshandelns verneint.[136] Die Definition der SVK nach *Korinek* erfüllen sie zwar,[137] jedoch sind zwei weitere Merkmale nur unvollständig verwirklicht oder dem Staat entzogen: der Grundsatz periodisch wiederkehrender Wahlen,[138] die als innere Angelegenheit dem Maßstab des staatlichen Rechts entzogen ist und die

[126] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG) BGBl 1991/51 idF BGBl I 2018/58.
[127] *Gampl* in *Hollerbach*/*Maier*/*Mikat* 9 (14).
[128] *Brande*, Verfassungs- und Rechtsüberleitung und einige Bemerkungen über ihre Bedeutung für das Wirtschaftsrecht, in FS Wenger 181 (199).
[129] *Schima*, Wiederaufbau auf rechtlicher Ebene, in *Paarhammer*/*Rinnerthaler* (Hrsg), Kirchlicher Wiederaufbau in Österreich (2016) 271.
[130] *Köhler*, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts (1935) 107.
[131] RV 448 BlgNR 9. GP.
[132] vgl Art 120a-120c B-VG.
[133] *Herrnritt*, Österreichisches Verwaltungsrecht (1925) 101f.
[134] *Adamovich sen*, Grundriß des österreichischen Verwaltungsrechts[4] (1948) 31.
[135] *Welan*/*Gutknecht*, Selbstverwaltung, in FS Antoniolli (1979) 389 (405); idS *Eisenberger*/*Ennöckl*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der nichtterritorialen Selbstverwaltung, in *Elhenický* 1 (8).
[136] *Adamovich*/*Funk*, Verwaltungsrecht[3] 325; VfSlg 7801/1976.
[137] *Welan*/*Gutknecht* in FS Antoniolli 389 (401).
[138] *Stolzlechner*, Der Gedanke der Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, in FS B-VG (1995) 361 (380); VfSlg 10.306/1984

autonome Bestellung der Organwalter des SVK,[139] die einfachgesetzlich durch nicht auf Konfessionszugehörige beschränkte Kuratorenbestellung verändert ist (zB § 12 Abs 2 OrthG).

Das Argument der Vorstaatlichkeit greif mE nicht, weil alle SVK in Abgrenzung zur staatlichen Gewalt entstanden sind,[140] jedoch sind die beiden soeben ausgeführten Einwände sowie Tendenzen in der Jud des VfGH staatliche Gewalt der KuR nur zögerlich anzunehmen[141] ernst zu nehmen. Allerdings stellt sich dann die Frage, inwieweit ein SVK einer fluiden Entwicklung unterliegen kann. Abgesehen davon, dass Art 15 StGG das Selbstverwaltungsrecht schon im Wortlaut auf dem Silbertablett serviert, waren die KuR 1920 tw noch Träger von Hoheitsrechten und Teil der staatlichen Verwaltung. 1953 hat *Adamovich sen* den Religionsunterricht als Aufgabe des üWB bezeichnet.[142] Meinungswechsel sind der Rechtswissenschaft nicht fremd; nur fällt er hier mit dem ProtG 1961 und dem OrthG 1967 zusammen. Es stellt sich die Frage: kann der einfache Gesetzgeber die Stellung eines SVK so weit aushöhlen, dass dieser Status irgendwann überhaupt hinfällig ist? Verändert das das subjektive öffentliche Recht auf Selbstverwaltung? Oder unterlagen die Altvorderen nur reihenweise demselben Irrtum?

## 5. Ein Lösungsvorschlag

Zur Lösung der vorgestellten Probleme gibt es zwei Möglichkeiten: 1. man anerkennt, dass der Verwaltung die Instrumente fehlen und sie sich behilft; oder man untersucht 2. die Grenzen und Potenziale der bestehenden Handlungsformen sowie den Umfang der Rechtspersönlichkeit der KuR, insb in Hinblick auf ihre öffentlich-rechtliche Vertragsfähigkeit und die Entwicklung des zweiseitigen Verwaltungsakts im österreichischen Staatskirchenrecht.

Letztere Überlegung stützt sich auf drei Beobachtungen: 1. lassen sich die Vereinbarungen den sog res mixtae zuordnen. Dies sind sowohl von Staat als auch Religionsgemeinschaften reklamierte Angelegenheiten.[143] Durch die staatliche Regelung ihrer weltlichen Aspekte[144] tritt eine die Trennung aufrechterhaltende Kompetenzteilung auf.[145] 2. In den inneren Angelegenheiten verfügte zunächst der Kaiser,[146] dann die Bundesregierung[147] über gesetzlich vorgesehene Hoheitsrechte, die sie tw zu nicht erzwingbaren und nicht überprüfbaren Akten ermächtigte.[148] Tw

---

[139] *Stolzlechner* in FS B-VG 361 (380); VfSlg 8644/1979.
[140] *Merkl*, Verwaltungsrecht 350f.
[141] Zunächst in Hinblick auf die Beitragserhebung: VfSlg 3039/1956; nach VfSlg. 3816/1960 und 7801/1972 sind KuR keine Behörden, letzteres Erkenntnis räumt aber ein, dass sie, entsprechende Aufgaben vorausgesetzt, als Verwaltungsbehörden tätig sein können. Diese Erkenntnisse dienen jedoch *Antoniolli*/*Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1996) 322 als Kronzeugen dafür, dass KuR nicht einmal KöR wären.
[142] *Adamovich sen*, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. Band II: Materiellrechtlicher Teil[5] (1953) 47.
[143] *Rüfner*, Rechts- und Amtshilfe, in *Friesenhahn*/*Scheuner* (Hrsg), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland. Zweiter Band (1975) 839 (842); *Scheuner*, Die internationalen Beziehungen der Kirchen, in *Friesenhahn*/*Scheuner* 229 (335).
[144] *Isensee*, Karitative Betätigung der Kirche und Verfassungsstaat, in *Listl*/*Pirson* 665 (689); idS VfSlg 3816/1960.
[145] *Gampl*, Staatskirchenrecht 41f.
[146] *Hussarek*, Grundriß 11; *Reingrabner*, Glaube 107.
[147] *Reingrabner*, Glaube 127.
[148] *Reingrabner*, Glaube 110.

ähnelten sie einem Anbot der KuR und einer Annahme durch die Verwaltung, somit einer Vertragskonstruktion. Nach 1918 verloren diese Rechte kontinuierlich qualitativ[149] und quantitativ an Bedeutung, sind aber mE nicht ganz verschwunden (zB § 1 Abs 2 Z II ProtG als generelle Genehmigung; Verfahren der politischen Klausel gem Art IV § 2 ZP Konkordat).[150] 3. Die Dogmatik des frühen 20. Jh rechnete vertragsähnliches Verwaltungshandeln den zweiseitigen Verwaltungsakten zu, die bis heute im österreichischen Staatskirchenrecht präsent sind, wenn sie auch der Zurückhaltung der II. Republik entsprechend[151] zumeist als reine Empfangsbestätigungen behandelt werden, sofern es sich um innere Angelegenheiten handelt.

Für *res mixtae* kann diese Zurückhaltung nicht angemessen sein; allerdings ist auch einseitiges, staatliches Vorgehen bedenklich. Es wäre daher eine Überlegung wert, inwiefern jene, ein autonomes, staatliches Handeln in den inneren Angelegenheiten ermöglichende Rechte einen wesentlichen Bestandteil des Verständnisses von Art 15 StGG 1867 und 1920 ausmachten; inwiefern sie überdauert hätten und ob sie heute nutzbar gemacht werden könnten.

## 6. Forschungsfragen und Methode

A) Welche Bedeutung hatte der KöR-Status 1867 bzw 1920 und lassen sich insb Wurzeln einer öffentlich-rechtlichen Vertragsfähigkeit iSv kooperationsrechtlichen Vereinbarungen feststellen? Da der Befund des positiven Rechts zum Umfang des KöR-Status der KuR dünn ausfällt,[152] ist es hier mE unerlässlich, die Verwaltungspraxis zwischen 1867 und 1920 als Voraussetzung des herrschenden Verständnisses eines sich noch ausbildenden Begriffs zu analysieren.

B) Wie entwickelte sich der zweiseitige Verwaltungsakt im österreichischen Staatskirchenrecht seit 1867? Haben inhaltliche Absprachen eine Tradition in der Kultusverwaltung? Auch hier wäre auf eine Analyse der Verwaltungspraxis zurückzugreifen.

C) Was ist der genaue Inhalt von Art 15 StGG und inwiefern kann vertragsförmige Kultusverwaltung mit ihm in Einklang gebracht werden? Kann die Praxis der Hoheitsrechte für eine Interpretation in diese Richtung fruchtbar gemacht werden?

D) Ergänzend könnte auch, angesichts der geäußerten Bedenken, erörtert werden, inwiefern Verträge der Privatwirtschaftsverwaltung zur Grundrechtsgestaltung möglich/verbreitet sind.

---

[149] *Hefel*, Das Kultuswesen. Vorgeschichte und die Zeit von 1848-1867, in FS Unterrichtsministerium (1948) 427 (431); *Hussarek* in *Hudal* 27 (40).
[150] *Kalb*/*Potz*/*Schinkele*, Religionsrecht 463.
[151] *Hefel* in FS Unterrichtsministerium 427 (431).
[152] *Gampl* in *Hollerbach*/*Maier*/*Mikat* 9 (16).

E) Was sind typische Problemfelder von Vereinbarungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften? Hier bietet sich ein rechtsvergleichender Exkurs nach Deutschland (staatsrechtliche Nähe) und Italien (strukturelle Nähe: katholische Mehrheitsbevölkerung und Prägung) an.

F) Was sagt das alles schließlich über diese Republik aus? Sind die Vereinbarungen juristisch „nicht zu retten“, wird auch das Vorgehen inhaltsleere, schöne Fassade, die mit Kooperation nicht mehr viel zu tun hat. Oder aber sie stehen auf der Grundlage eines inaktiven, aber systemimmanenten staatskirchenhoheitlichen Rechtekatalogs, der nur zurückhaltend ausgeübt wird. Das hinterfragt aber auch die hL zum Koordinationsstaat Österreich.

**Vorläufige Gliederung**

1. Einleitung
   1.1. Der Umfang des Forschungsgegenstands
   1.2. Der Stand der L zur Vertragsverwaltung in Kultussachen
2. Die Vereinbarungen
   2.1. Werkverträge zur Gefangenenseelsorge
   2.2. Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen Hoheitsträgern und KuR
   2.3. Die Kirchen und Religionsgesellschaften beschränkende Vereinbarungen
3. Grundrechtsgestaltung durch privatrechtlichen Vertrag
   3.1. Stand der L und Rsp zu den Grundrechten in der Privatwirtschaftsverwaltung
   3.2. Dispositivität der Grundrechte
   3.3. Durch das Legalitätsprinzip gezogene Grenzen
   3.4. Angemessenheit privatrechtlicher Mittel als Kriterium?
4. Die Hoheitsverwaltung als Auffangordnung für die Vereinbarungen
   4.1. Die Einordnung ambivalenter Handlungsformen in die Hoheits- oder Fiskalverwaltung
   4.2. Der Umfang der schlichten Hoheitsverwaltung als Deutungsansatz
   4.3. Die Position des verwaltungsrechtlichen Vertrags in diesem Konzept
5. Der Umfang der Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten KuR
   5.1. Der organisationsrechtliche Gehalt des Art. 15 StGG
   5.2. Der Körperschaftsstatus der gesetzlich anerkannten KuR
      5.2.1. Der Begriff der juristischen Person des öffentlichen Rechts
      5.2.2. Die Auswirkungen der Veränderung des einfachen Rechts
      5.2.3. Die KuR als Selbstverwaltungskörper?
   5.3. Der Umfang der öffentlich-rechtlichen Vertragsfähigkeit der KuR
6. Der zweiseitige Verwaltungsakt im österreichischen Staatskirchenrecht
   6.1. Die Zweiseitigkeit als bestimmendes Element kultusrechtlicher Verwaltungsakte
   6.2. Potenziale des zweiseitigen Verwaltungsakts in Kultussachen
7. Ein Versuch einer Lösung des Problems der Vertragsverwaltung in Kultussachen
   7.1. Kriterien für die Wahl des Regimes
   7.2. Vertragsgrundlage im öffentlichen Recht
   7.3. Potenzielle Vertragsmaterien und klassische Problemfelder
   7.4. Einordnung in den Stufenbau der Rechtsordnung
8. Die Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen Staat und Religion in Österreich
9. Schluss

**Zeitplan Dissertation**

| | |
|---|---|
| **WiSe 2020/21** | Betreuersuche |
| | Inskription |
| | Recherche Vereinbarungen |
| **SoSe 2021** | Recherche Vereinbarungen |
| | Literaturrecherche |
| **WiSe 2021/22** | Exposé |
| | SE zur Präsentation des Dissertationsvorhabens |
| | 1 SE aus dem Dissertationsfach |
| | Vorbereitung Archivrecherche |
| **SoSe 2022** | Kapitel 1, 2, 3 |
| | mind. 1 SE aus dem Dissertationsfach |
| | Archivrecherche |
| **WiSe 2022/23** | Kapitel 3 (Puffer), Kapitel 4 |
| | 1 SE aus dem Dissertationsfach |
| | Archivrecherche |
| **SoSe 2023** | Kapitel 4 (Puffer), Kapitel 5 |
| **WiSe 2023/24** | Kapitel 5 (Puffer), Kapitel 6, 7.3 |
| **SoSe 2024** | Kapitel 7, 8, 9 |
| | Überarbeitung Dissertation |
| | Abgabe |
| **WiSe 2024/25** | Defensio |

**Auszug Literaturverzeichnis**

*Antoniolli*/*Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1996).

*Brande*, Verfassungs- und Rechtsüberleitung und einige Bemerkungen über ihre Bedeutung für das Wirtschaftsrecht, in FS Wenger 181.

*Budischowsky*, Die staatskirchenrechtliche Stellung der österreichischen Israeliten (1995).

*Buhs*, Die Rechtsüberleitung 1945 (1961).

*Dautović*, Koordinationssystem zwischen Staat und Kirche in Österreich? (2019).

*Dopplinger*, Staatlichkeit und Grundrechte, in *Fuchs*/*Merli*/*Pöschl*/*Sturn*/*Wiederin*/*Wimmer* (Hrsg), Staatliche Aufgaben, private Akteure. Bd 3 (2019) 77.

*Eberhard*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der österreichischen Dogmatik (2002).

*Eisenberger*/*Ennöckl*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der nichtterritorialen Selbstverwaltung, in *Elhenický* (Hrsg), Körperschaften öffentlichen Rechts (2015) 1.

*Elhenický*, Sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts, in *Ders* (Hrsg), Körperschaften öffentlichen Rechts (2015) 249.

*Ennöckl*, „Nun sag, wie hast du's mit der Religion?", ZfV 4/2016, 395.

*Funk*, Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem. Eine ideengeschichtliche, funktionstheoretische und rechtssystematische Untersuchung mit Ausblick auf die bundesdeutsche Rechtsordnung (1978).

*Gampl*, Österreichisches Staatskirchenrecht (1971).

*Gampl*, Das Staatskirchenrecht der Republik Österreich, in *Hollerbach*/*Maier*/*Mikat* (Hrsg), Deutsches und österreichisches Staatskirchenrecht in der Diskussion (1973) 9.

*Gampl*, Österreichisches Staatskirchenrecht 1918 bis 1920, in FS Dordett (1976) 367.

*Hefel*, Das Kultuswesen. Vorgeschichte und die Zeit von 1848-1867, in FS Bundesministerium für Unterricht (1948) 412.

*Hengstschläger*, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten in Österreich, VVDStRL 1993, 298.

*Höslinger*, Das Kultuswesen in der Zeit von 1867-1948, in FS Bundesministerium für Unterricht (1948) 427.

*Hussarek*, Grundriß des Staatskirchenrechts (1899).

*Hussarek*, Grundriß des Staatskirchenrechts[2] (1908).

*Hussarek*, Die kirchenpolitische Gesetzgebung der Republik Österreich, in *Hudal* (Hrsg), Der Katholizismus in Österreich (1931) 27.

*Kalb*/*Potz*/*Schinkele*, Religionsrecht (2003).

*Kern*, Der Bescheid als Vehikel zur dynamischen Entwicklung im Dienste des Rechtsschutzes, ZöR 2021, 549.

*Khakzadeh-Leiler*, Die Grundrechte in der Judikatur des Obersten Gerichtshofs (2011).

*Klecatsky*, Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Staatskirchenrecht, in FS Schnorr (1988) 509.

*Klecatsky*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Rechtsstellung der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften, in *Machacek*/*Pahr*/*Stadler* (Hrsg), 40 Jahre EMRK. Grund- und Menschenrechte in Österreich. Bd II. Wesen und Werte (1992) 489.

*Kneucker*, Verträge mit Kirchenleitungen, öarr 2011, 293.

*Kopetzki*, Unterbringungsrecht I (1995).

*Korinek*/*Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993).

*Lengauer*, Drittwirkung von Grundfreiheiten (2011).

*Link*, Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Kirche in Österreich, in FS Zerbst (1979) 228.

*Mast*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag als Alternative zur Tiroler Vertragsraumordnung (2003).

*Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1999).

*Müller*, Rechtsschutz gegen schlichte Hoheitsakte – zugleich eine Besprechung von VfGH 15.10.2016, E 560/2016, JRP 2018, 76.

*Oberndorfer*, Handlungsformen der Verwaltung und Rechtsschutz (aus österreichischer Sicht), in GS Geck (1990) 39.

*Öhlinger*, Das Problem des verwaltungsrechtlichen Vertrages (1974).

*Öhlinger*, Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, VVDStRL 1987, 182.

*Potz*, Öffentlichkeitsrecht – Verbandstätigkeit – Öffentlichkeitsauftrag, in FS Dordett (1976) 353.

*Raschauer*, Grenzen der Wahlfreiheit zwischen den Handlungsformen der Verwaltung im Wirtschaftsrecht, ÖZW 1977, 1.

*Rill*, Demokratie, Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung, in FS Wenger (1983) 57.

*Schima jun*, Zur Funktion der kirchlichen Autonomie nach Art. 15 des österreichischen Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte des Staatsbürgers (StGG), in FS Dordett (1976) 335.

*Schnizer*, Fragen der Rechtspersönlichkeit im österreichischen Staatskirchenrecht, in FS Obermayer (1986) 249.

*Stolzlechner*, Der Gedanke der Selbstverwaltung in der Bundesverfassung, in FS B-VG (1995) 361.

*Stolzlechner*/*Wimmer*, Rechtsstaatsprinzip und verwaltungsrechtlicher Vertrag, in FS Machacek/Matscher (2008) 443.

*Welan*/*Gutknecht*, Selbstverwaltung, in FS Antoniolli (1979) 389.

*Wieser*, Zur materiellen Gewaltentrennung zwischen Justiz und Verwaltung, JBl 2006, 351.

*Wimmer*, Leistungserbringung durch Private, in *Fuchs*/*Merli*/*Pöschl*/*Sturn*/*Wiederin*/*Wimmer*, Staatliche Aufgaben, private Akteure. Bd 1 (2015) 117.