

BIANCA PETZHOLD

Die „Auffassungen“
des UN-Menschenrechts-
ausschusses zum Schutze
der Religionsfreiheit

Jus Internationale et Europaeum

104

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Maruhn und Christian Walter

104



Bianca Petzhold

Die „Auffassungen“ des
UN-Menschenrechtsausschusses
zum Schutze der Religionsfreiheit

Mohr Siebeck

Bianca Petzhold, geboren 1981; Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; Promotionsstudium am Institut für Völker- und Europarecht, Universität Münster; Wissenschaftliche Hilfskraft und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Münster; Juristischer Vorbereitungsdienst, Oberlandesgericht Hamm, Landgericht Münster und Auswärtiges Amt, Generalkonsulat Miami; seit 2012 Rechtsanwältin im Öffentlichen Recht.

D6

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2014

e-ISBN PDF 978-3-16-153731-8

ISBN 978-3-16-153648-9

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Kirchheim/Teck gesetzt und von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Für David

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im September 2013 von der juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt zunächst meinem Betreuer und Erstgutachter Herrn Prof. Dr. Christian Walter, der die Entstehung dieser Arbeit gefördert hat und bei der Themenfindung behilflich war. Besonders herzlich danken möchte ich dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, an dessen Lehrstuhl für Öffentliches Recht ich als Wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig sein durfte. Konstruktive Diskussionen und die Gelegenheit zum inhaltlichen Austausch haben dieser Arbeit inhaltliche Anstöße gegeben. Ich bin dankbar für die bereichernde und lehrreiche Zeit an seinem Lehrstuhl. Es herrschte stets eine respektvolle und humorvolle Atmosphäre. Beiden danke ich für das sehr zügige Erstellen der Gutachten.

Herr Prof. Dr. Heiner Bielefeldt hat diese Arbeit unterstützt, indem er mir durch Gespräche Einblicke in seine praktische Arbeit als Sonderberichterstatter gewährt hat. Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Christian Walter und Herrn Prof. Dr. Thilo Marauhn für die Aufnahme der Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe. Sehr dankbar bin ich all denen, die mich in tatkräftiger Weise bei der Korrektur des Manuskripts und auf andere Weise unterstützt haben.

Gewidmet ist diese Arbeit meinem Lebensgefährten David, dem ich von Herzen für seine unermüdliche Unterstützung, seine Liebe und Motivation danke.

Münster (Westf.), Februar 2015

Bianca Petzhold

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Verlauf der Untersuchung	1
Kapitel 1: Der UN-Menschenrechtsausschuss	7
<i>A) Der Menschenrechtsausschuss als quasi-justizielles Überwachungsorgan</i>	<i>11</i>
I. Der rechtliche Status des Menschenrechtsausschusses	11
II. Das Staatenberichtsverfahren	15
III. Die Staatenbeschwerde	16
IV. Die Individualbeschwerde	17
1. Zulässigkeitsvoraussetzungen	18
a) Anwendungsbereich des Paktes im Individualbeschwerdeverfahren	18
aa) Ratione Personae	18
(a) Beschwerdeberechtigung	19
(aa) Berechtigung von juristischen Personen	19
(bb) Berechtigung von Vereinigungen, Personenmehrheiten oder Organisationen	20
(cc) Tod des Beschwerdeführers	23
(dd) Mündigkeit/Prozessfähigkeit	23
(ee) Vertretung	25
(b) Beschwerdebefugnis/Opfereigenschaft	26
(aa) Möglichkeit einer Paktverletzung	26
(bb) Betroffenheit	27
(c) Passivlegitimation	31
(aa) Allgemein	31
(bb) Zurechenbares Verhalten	31
bb) Ratione loci	33
cc) Ratione Temporis	37
dd) Ratione Materiae	40
ee) Mittelbare Drittwirkung	42
ff) Ergebnis	43
b) Die Substantiierungspflicht	43

2.	Die Auffassungen/“views“	44
a)	Die Rechtsnatur und Bindungswirkung der Auffassungen	44
aa)	Individual opinions	47
bb)	Endgültigkeit der „Entscheidungen“	50
b)	Durchsetzung der „Entscheidungen“	51
aa)	Die Schwierigkeit der Umsetzung der Auffassungen	51
bb)	„Follow-up“ Mechanismus	54
c)	Präcedenzwirkung der „Entscheidungen“	56
V.	Die Bedeutung der „General Comments“	58
VI.	Zusammenfassung und Bewertung	58
<i>B)</i>	<i>Der UN-Menschenrechtsausschuss und die Rechtsprechung anderer Organe</i>	59
I.	Europa	60
1.	EuGH und EuG	60
2.	Der EGMR	61
II.	Andere regionale Rechtsprechungsorgane	61
III.	Das Verhältnis des Sonderberichterstatters über Religions- und Glaubensfreiheit zum IPbPR und dem Menschenrechtsausschuss	62
1.	Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung	62
2.	Das Verhältnis des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte zu der Deklaration von 1981	64
3.	Das Verhältnis des Sonderberichterstatters über Religions- und Glaubensfreiheit zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und dem Menschenrechtsausschuss	65
4.	Resumée	67
Kapitel 2: Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses bezüglich der Religionsfreiheit		69
<i>A)</i>	<i>Schutzbereich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit</i>	71
I.	Forum Internum	71
1.	Schutz des forum internum durch den Menschenrechtsausschuss	71
2.	Im Vergleich – das forum internum in der Praxis der Sonderberichterstatter	74
II.	Zwangsverbot	75
1.	Stellungnahmen des Menschenrechtsausschusses	76
2.	Das Zwangsverbot in der Praxis der Sonderberichterstatter – ein Vergleich	81

3. Zusammenfassung	83
III. Bekenntnis- und Ausübungsfreiheit	83
1. Schutzbereichsimmanente Schranken	84
a) Problemstellung	84
b) Allgemeine Darstellung	85
aa) Schutzbereichsimmanente Auslegung von Art. 9 EMRK	86
bb) Schutzbereichsimmanente Auslegung von Art. 4 GG	88
c) Schutzbereichsimmanente Auslegung von Art. 18 I IPbpR durch den Ausschuss	92
aa) Kang v. The Republic of Korea	92
bb) Park v. The Republic of Korea	95
cc) M. A. v. Italy und Ross v. Canada	96
dd) Páez v. Colombia	96
d) Zwischenergebnis	97
e) Neutrale Regelungen	98
aa) Pflicht zur Steuerzahlung – J. P v. Canada; J. v. K. et al. v. The Netherlands; K. V. et.al. v. Germany	99
bb) Drogendistribution/Konsum – M. A. B. et al. v. Canada; Prince v. South Africa	101
(a) M. A. B., W. A. T. and J.-A. Y. T. v. Canada	102
(b) Prince v. South Africa	103
f) Ergebnis und Bewertung	104
g) Der UN-Sonderberichterstatter und eine schutzbereichseinschränkende Auslegung	105
h) Vergleich und Bewertung	107
2. Religionswechsel; Missionierung und Proselytismus	108
a) Art. 18 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte	110
b) Stellungnahmen des Ausschusses	113
aa) Malakhovsky and Pikul v. Belarus	113
bb) Sister Immaculate Joseph et al. v. Sri Lanka	113
cc) Ergebnis	115
c) Modifikation und Rezeption der Spruchpraxis des Ausschusses zum Proselytismus durch die Sonderberichterstatter	115
d) Zusammenfassung	117
3. Neue religiöse Bewegungen/Sekten	118
4. Religiös motivierte Kleidungsvorschriften und andere religiöse Symbole	120
a) Stellungnahmen des Menschenrechtsausschusses	120
aa) Hudoyberganova v. Uzbekistan	121
bb) Singh v. France	122
cc) Bhinder v. Canada	123
dd) Boodoo v. Trinidad and Tobago	124

ee) Riley et al. v. Canada	125
ff) Zusammenfassung	126
b) Modifikation und Rezeption der Spruchpraxis des Ausschusses zu religiös motivierten Kleidungsvorschriften und anderen religiösen Symbolen durch den Sonderberichterstatter	127
aa) Allgemein	127
bb) Konkrete Bezugnahmen auf und Auswertungen von den Stellungnahmen des Ausschusses	131
cc) Einzelfallmitteilungen	133
c) Ergebnis	134
5. Kriegsdienstverweigerung	135
a) Gewährleistung des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung	135
b) Entwicklung der Spruchpraxis des Ausschusses	138
c) Reichweite des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung	141
d) Die Ausgestaltung des Ersatzdienstes und die Befreiung von Anhängern bestimmter Glaubensrichtungen vom Kriegsdienst	142
e) Zusammenfassung	147
f) Modifikation und Rezeption der Spruchpraxis des Ausschusses zur Kriegsdienstverweigerung durch den Sonderberichterstatter	147
g) Auswertung und Zusammenfassung	151
6. Gründung und Aufrechterhaltung caritativer und humanitärer Einrichtungen/Spenden und andere Zuwendungen	151
a) Der UN-Menschenrechtsausschuss	151
b) Die UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit	152
c) Zusammenfassung und Bewertung	152
7. Rechtsform und Organisation von Religionsgemeinschaften/Registrierungserfordernisse	153
a) Allgemein	153
b) Stellungnahmen des Ausschusses	154
aa) Registrierungserfordernisse	154
bb) Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als Menschenrechtssubjekte	155
cc) Das Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften	156
c) Ergebnis	159
d) Berichte der UN-Sonderberichterstatter	160
aa) Registrierungserfordernisse	160
bb) Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften als Menschenrechtssubjekte	161
cc) Das Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften	162
e) Vergleich und Bewertung	163
8. Weitere Ausübungsformen	163

IV. Negative Religionsfreiheit	165
1. Einführung	165
2. Die Praxis des Menschenrechtsausschusses	166
3. Die Praxis der UN-Sonderberichterstatte	167
4. Fazit	168
<i>B) Schranken der Religionsfreiheit</i>	<i>169</i>
I. Einführung	169
II. Allgemeine Anforderungen	171
1. „prescribed by law“	171
2. „necessary“	172
III. Einschränkungsgründe	173
1. Öffentliche Sicherheit	174
a) Allgemein	174
b) Stellungnahmen des Ausschusses	175
aa) M. A. v. Italy	175
bb) Bhinder v. Canada	177
cc) Singh v. France	179
dd) Park v. The Republic of Korea	179
ee) Malakhovsky et al. v. Belarus	181
ff) Yoon et al v. The Republic of Korea	182
gg) Prince v. South Africa	184
c) Zusammenfassung und Bewertung	185
2. (Öffentliche) Ordnung	186
a) Allgemein	186
b) Stellungnahmen des Ausschusses	188
aa) A. R. Coriel and M. A. R. Aurik v. The Netherlands	188
bb) Boodoo v. Trinidad and Tobago	189
cc) Hudoyberganova v. Uzbekistan	192
dd) Singh v. France	193
c) Zusammenfassung	194
3. Gesundheit	194
a) Allgemein	194
b) Stellungnahmen des Ausschusses	195
aa) Bhinder v. Canada	195
bb) Prince v. South Africa	196
c) Zusammenfassung	197
4. Sittlichkeit	197
a) Allgemein	197
b) Stellungnahmen des Ausschusses	198
aa) Hertzberg et al. v. Finland	200

bb) Toonen v. Australia	201
c) Zusammenfassung und Bewertung	201
5. Grundrechte und Grundfreiheiten anderer	202
a) Allgemein.	202
b) Proselytismus	203
aa) Sister Immaculate Joseph et al. v. Sri Lanka	205
bb) Hartikainen v. Finland	207
cc) Malakhovsky and Pikul v. Belarus	208
c) Blasphemie.	209
aa) Einführung.	209
bb) Ross v. Canada.	212
cc) Faurisson v. France.	214
dd) J. R. T and the W. G Party v. Canada; M. A. v. Italy	216
ee) Religiöse Gefühle in der Spruchpraxis des Ausschusses – ein Resümee.	217
d) Grundrechte und Grundfreiheiten anderer – eine kurze Zusammenfas- sung	217
IV. Die Schranken der Religionsfreiheit in der Spruchpraxis des Ausschusses – Resümee und Bewertung	218
V. Die UN – Sonderberichterstatte und die Schranken der Religionsfreiheit	219
1. Allgemein	219
2. Einschränkungsründe	221
a) Public order	221
aa) Beispiel: Religiöse Symbole	221
bb) Ergebnis und Vergleich zum Menschenrechtsausschuss	224
b) Grundrechte und Grundfreiheiten anderer	225
aa) Proselytismus.	225
bb) Ergebnis und Vergleich zum Menschenrechtsausschuss	227
cc) Blasphemie	227
dd) Ergebnis und Vergleich zum Menschenrechtsausschuss	230
VI. Gesamtwertung und Vergleich	231
C) <i>Das Erziehungsrecht der Eltern</i>	233
I. Allgemein.	233
II. Stellungnahmen des Menschenrechtsausschusses	234
1. Einschränkungen des Art. 18 IV IPbpR	234
2. Das Elternrecht im Rahmen der schulischen Erziehung.	236
a) Öffentliche Schulen und Kindergärten.	236
b) Private Schulen	241

III. Das Erziehungsrecht der Eltern im Blickwinkel der Praxis der Sonderberichterstatter	243
1. Öffentliche Schulen und Kindergärten	246
2. Private Schulen	247
IV. Gesamtergebnis und Vergleich	247
<i>D) Schutzpflichten</i>	249
I. Positive Gehalte der Religionsfreiheit in der Praxis des Menschenrechtsausschusses?	249
II. Positive Gehalte der Religionsfreiheit in der Praxis der Sonderberichterstatter – ein Vergleich	253
III. Positive Gehalte der Religionsfreiheit – Zusammenfassung und Vergleich	254
<i>E) Diskriminierung aufgrund der religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung</i>	255
I. Verhältnis von Art. 18 IPbpR und Art. 26 IPbpR	255
1. Diskriminierung und das Erziehungsrecht der Eltern	256
2. Diskriminierung und das Recht auf Kriegsdienstverweigerung	259
3. Art. 26 IPbpR – das speziellere Recht?	261
II. Fazit	264
<i>F) Überschneidungen der Religionsfreiheit mit anderen Menschenrechten</i>	265
I. Abgrenzung zu Art. 27 IPbpR	265
1. Der Regelungsgehalt von Art. 27 I IPbpR	265
2. Art. 27 IPbpR in der Praxis des Menschenrechtsausschusses	269
3. Fazit	274
II. Abgrenzung zu Art. 19 IPbpR und Überschneidungen	275
1. Religionsfreiheit oder Meinungsfreiheit?	275
2. Das Verhältnis zwischen Religions- und Meinungsfreiheit in der Praxis des Menschenrechtsausschusses	276
3. Fazit	278
III. Abgrenzung zu Art. 17 IPbpR und Überschneidungen	278
1. Privatsphäre und Religionsfreiheit	278
2. Resumée	279
IV. Abgrenzung zu Art. 21 IPbpR und Art. 22 IPbpR	280
1. Versammlungsfreiheit im Verhältnis zur Religionsfreiheit	281
2. Vereinigungsfreiheit im Verhältnis zur Religionsfreiheit	281
3. Fazit	283

V.	Verhältnis von Art. 18 III und Art. 20 II IPbPR.	283
1.	Die Hassrede als Schranke der Religionsfreiheit	283
2.	Das Verhältnis in der Praxis des Menschenrechtsausschusses	284
3.	Resumée	286
Kapitel 3: Die Margin of Appreciation		287
A)	<i>Problemstellung</i>	287
B)	<i>Die Einführung der „Margin of Appreciation“ durch die Rechtsprechung des EGMR</i>	288
C)	<i>Die Margin of Appreciation in der Spruchpraxis des Ausschusses</i>	290
I.	Allgemein.	290
II.	Die Margin of Appreciation und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.	296
III.	Individual Opinions und eine implizite Anwendung der Margin of Appreciation	298
IV.	Bezugnahme der Streitparteien auf die Margin of Appreciation.	301
D)	<i>Die Margin of Appreciation und die Praxis des Ausschusses bezüglich der Religionsfreiheit</i>	303
I.	Schranken der Religionsfreiheit.	303
1.	Religiöse Symbole	304
a)	Hudoyberganova v. Uzbekistan	308
b)	Bhinder v. Canada	311
c)	Riley et al. v. Canada	312
2.	Öffentliche Sicherheit und Ordnung.	313
a)	Hudoyberganova v. Uzbekistan	313
b)	Yoon and Choi v. Republic of Korea	314
3.	Weitere Beschränkungsmöglichkeiten und deren Konturierung	315
4.	Schranken und die Verhältnismäßigkeit	316
II.	Schutzbereich der Religionsfreiheit.	317
1.	Schutzbereichseinschränkende Auslegung der Religionsfreiheit	317
2.	Recht auf Kriegsdienstverweigerung	318
E)	<i>Bewertung und Ausblick</i>	322
I.	Gefahren für die Etablierung eines Internationalen Religionsverfassungsrecht	322

II. Die Margin of Appreciation und der Grundsatz der Subsidiarität	324
III. Ergebnis	326
<i>Fazit</i>	327
Zusammenfassende Thesen	329
<i>A. Schutzbereich der Religionsfreiheit</i>	329
I. Forum Internum	329
II. Zwangsverbot	330
III. Bekenntnis- und Ausübungsfreiheit	331
<i>B. Schranken der Religionsfreiheit</i>	335
<i>C. Erziehungsrecht der Eltern</i>	339
<i>D. Schutzpflichten</i>	339
<i>E. Diskriminierung aufgrund der religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung</i>	340
<i>F. Überschneidungen der Religionsfreiheit mit anderen Menschenrechten</i>	340
<i>G. Margin of Appreciation</i>	341
Literaturverzeichnis	343
Sachregister	363

Abkürzungsverzeichnis

a.A	andere Ansicht
a.F	alte Fassung
AJIL	American Journal of International Law
AMULR	American University Law Review
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ASIL	The American Society of International Law
AMULR	American University Law Review
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BGBI	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWNotZ	Zeitschrift für das Notariat in Baden-Württemberg
Bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
BYBIL	British Yearbook of International Law
BYULR	Brigham Young University Law Review
CANBR	Canadian Bar Review
CANHRYB	Canadian Human Rights Yearbook
Cath. U. L. Rev.	Catholic University Law Review
CAWILJ	California Western International Law Journal
CJR	Comparative Juridicial Review
CNLILJ	Cornell International Law Journal
dens.	denselben
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
diesbzgl.	diesbezüglich
DLJ	Dalhousie Law Journal
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DUKEJCIL	Duke Journal of Comparative and International Law
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EctHR	European Court of Human Rights
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHRLR	European Human Rights Law Review
EHRR	European Human Rights Reports

ELJ	Education and Law Journal
Emory Int.'l L. Rev	Emory International Law Review
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPIL	Encyclopaedia of Public International Law
EuCLR	European Constitutional Law Review
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuJIL	European Journal of International Law
EuHRLR	European Human Rights Law Review
f.	folgende
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GYBIL	German Yearbook of International Law
HILR	Harvard International Law Review
h. M.	herrschende Meinung
HRLJ	Human Rights Law Journal
HRLR	Human Rights Law Review
HRQ	Human Rights Quarterly
Hs.	Halbsatz
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
i. d. S.	in diesem Sinne
i. E.	im Erscheinen
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i. V. m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
INJIL	Indian Journal of International Law
INJMGR	International Journal of Minority and Group Rights
IYBHR	Israel Yearbook on Human Rights
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JLR	Journal of Law and Religion
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
ILP	International Law and Politics
Kap.	Kapitel
LG	Landgericht
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern
MPYBUNL	Max Planck Yearbook for United Nations Law
MRM	MenschenRechtsMagazin
Ms.	Manuskript
NILR	Netherlands International Law Review
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report
NQHR	Netherlands Quarterly of Human Rights
NR.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYUJILP	New York University Journal of International Law and Politics
OJLR	Oxford Journal of Law and Religion
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
para.	Paragraph(en)
RBDI	Revue Belge de Droit International
RGG	Religion in Geschichte und Gegenwart
RHR	Religion and Human Rights
RICJ	Review of the International Commission of Jurists
Rn.	Randnummer
RTDH	Revue trimestrielle de droits de l'homme
S.	Seite/Satz
SANCLR	Santa Clara Law Review
Sp.	Spalte
StZ	Stimmen der Zeit
TRNATLCP Problems	Transnational Law and Contemporary Problems
TXILJ	Texas International Law Journal
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UN	United Nations
UN Doc.	United Nations Document
UNTS	United Nations Treaty Series
unstr.	unstreitig
Urt.	Urteil
v. a.	vor allem
VAJIL	Virginia Journal of International Law
Verf.	Verfasserin
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtsleh- rer
YJIL	Yale Journal of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR	Zeitschrift für Ausländerecht und Ausländerpolitik
z.B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Im Übrigen wird hinsichtlich der Abkürzungen auf Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Auflage, Berlin 2012 verwiesen.

Einleitung und Verlauf der Untersuchung

Die Religionsfreiheit bildet eine der wichtigsten Grundlagen für eine funktionierende Demokratie.¹ So bezeichnet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diese als „Grundpfeiler einer Demokratischen Gesellschaft“. Somit ist es nicht verwunderlich, dass die Religionsfreiheit durch viele Vorschriften sowohl auf regionaler als auch auf universeller Ebene gewährleistet werden soll.² Spricht man von der Religionsfreiheit, gilt es zwischen dem oftmals angeführtem Begriff der religiösen Toleranz, und dem der Religionsfreiheit klar zu differenzieren.³ *Heiner Bielefeldt* gelingt es, den Unterschied plastisch hervorzuheben:

„Während die Toleranz obrigkeitlich gewährt (oder auch versagt wurde), bezeichnet die Religionsfreiheit einen unveräußerlichen Rechtsanspruch der Menschen; während sich die Toleranz auf einen begrenzten Kreis religiöser Gruppen erstreckte, ist der Anspruch der Religionsfreiheit universalistisch gedacht und steht jedem Menschen zu; und während im Rahmen einer Politik religiöser Toleranz Rangabstufungen zwischen unterschiedlichen Religionsgemeinschaften möglich blieben, ist das Menschenrecht auf Religionsfreiheit mit dem Anspruch diskriminierungsfreier Gewährleistung verbunden.“⁴

Im Rahmen der Klärung der Begrifflichkeit der Religionsfreiheit ist außerdem zu beachten, dass das Menschenrecht der Religionsfreiheit auch „nichttheis-

¹ J. Meyer-Ladewig (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 9 Rn. 1; siehe auch EGMR, Urt. v. 25. 5. 1993, Nr. 14307/88 – *Kokkinakis v. Greece*, Rn. 31: „As enshrined in Article 9, freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a „*democratic society*“ within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identities of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned. The pluralism indissociable from a democratic society, which has been dearly won over the centuries, depends on it.“ Dazu *C. Walter*, Religiöse Freiheit als Gefahr? Eine Gegenrede, DVBl. 2008, S. 1073 ff. (1075).

² Für eine historische Beleuchtung religiöser Rechte: *B. Tierney*, Religious Rights: An Historical Perspective, in: J. D. van der Vyver/J. Witte (Hrsg.), Religious Human Rights in Global Perspective: Religious Perspectives, S. 17 ff.; zusammenfassend zur historischen Entwicklung des Religionsverfassungsrechts *P. Unruh*, Religionsverfassungsrecht, S. 27 ff.

³ Siehe dazu ausführlich *H. Bielefeldt*, Religionsfreiheit als Menschenrecht. Ein klassisches Menschenrecht in der Kontroverse, in: ders./V. Deile/B. Hamm/F.-J. Hutter/S. Kurtenbach/H. Tretter (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2009: Religionsfreiheit, S. 58 ff. (64).

⁴ *H. Bielefeldt*, ebda., S. 58 ff. (64).

tische Weltanschauungen⁵ umfasst und somit die Freiheitsverbürgung der Religion und Weltanschauung in Rede steht.⁶ Ein Schutz kommt der Religions- und Weltanschauungsfreiheit unter anderem durch den in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehenden Art. 18 des Paktes für bürgerliche und politische Rechte, durch Art. 9 EMRK sowie anderen regionalen Menschenrechtsverträgen zu. Im innerstaatlichen Bereich wird sie in Deutschland durch das schrankenlos gewährte Grundrecht des Art. 4 GG gewährleistet. Das besondere der Religionsfreiheit im Kontext des internationalen Menschenrechtsschutzsystems stellt deren Spannungsverhältnis zum internationalen Menschenrechtssystem dar.⁷ So ist die Religionsfreiheit selbst ein verbürgtes Menschenrecht, ihre Ausübung kann aber ihrerseits – falsch verstanden – die Gewährleistung anderer Menschenrechte in einem besonderen Maße gefährden.⁸ Es sollte aber an dieser Stelle betont werden, dass die Religionsfreiheit als solche nicht als Gefahr einzustufen ist, sondern lediglich von einzelnen Formen des Gebrauchsmachens Gefahren ausgehen können.⁹ Diese Differenzierung ist vor allem für die Verortung der Spannungsverhältnisse zwischen der Religionsfreiheit und anderen zu schützenden Menschenrechten von Bedeutung: Die Möglichkeit

⁵ *H. Bielefeldt*, ebda., S. 66; siehe auch *ders.*, Öffentliche Anhörung: Religionsfreiheit und europäische Identität, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Wortprotokoll Protokoll Nr. 17/23 vom 27. 10. 2010, S. 7, verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a17/anhoeurungen/Religionsfreiheit/Wortprotokoll.pdf>.

⁶ So *H. Bielefeldt*, Religionsfreiheit als Menschenrecht. Ein klassisches Menschenrecht in der Kontroverse, in: *ders./V. Deile/B. Hamm/F.-J. Hutter/S. Kurtenbach/H. Tretter* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2009: Religionsfreiheit*, S. 58 ff. (66); der auch auf den im englischen Sprachgebrauch verwendeten Ausdruck „freedom of religion or belief“ verweist; ausführlich zum Streitstand hinsichtlich der abstrakten Begrifflichkeiten Religion- und Weltanschauungsfreiheit *K.-H. Kästner*, Hypertrophie des Grundrechts auf Religionsfreiheit? Über das Verhältnis der Religions- und Weltanschauungsfreiheit zum Geltungsanspruch des allgemeinen Rechts, *JZ* 1998, S. 974 ff.; *K. Groh*, Staatlicher Schutz der Religionsfreiheit und das Problem der Definition von Religion, in: *H. Bielefeldt/V. Deile/B. Hamm/F.-J. Hutter/S. Kurtenbach/H. Tretter* (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2009: Religionsfreiheit*, S. 78 ff.; *A. v. Campenhausen*, Religionsfreiheit, in: *J. Isensee/P. Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VII, § 157, Rn. 60; *M. Morlok*, Kommentierung von Art. 4, in: *H. Dreier* (Hrsg.), *GG Kommentar Band 1*, Rn. 62; *S. Stavros*, Freedom of Religion and Claims for Exemption from Generally Applicable, Neutral Laws: Lessons from Across the Pond?, *EHRLR* 2 (1997), S. 607 ff. (609 f.).

⁷ Siehe auch *E. Hilgendorf*, Religion, Gewalt und Menschenrechte, in: *H. Dreier/E. Hilgendorf* (Hrsg.), *Kulturelle Identität als Grund und Grenze des Rechts*, S. 169 ff. (171).

⁸ Kritische Betrachtung des (Spannungs-)Verhältnisses von Religion und Menschenrechte: *E. Hilgendorf*, ebda., S. 169 ff. Dazu auch *H. Dreier*, Religion und Verfassungsstaat im Kampf der Kulturen, in: *H. Dreier/E. Hilgendorf* (Hrsg.), *Kulturelle Identität als Grund und Grenze des Rechts*, S. 11 ff. (25), der hervorhebt, dass in bestimmten Bereichen des Konflikts von Religion und Menschenrechten eine „Erosion des Bewußtsein für das Proprium grundrechtlicher Freiheitsgarantien“ droht.

⁹ So ausführlich *C. Walter*, Religiöse Freiheit als Gefahr? Eine Gegenrede, *DVBl.* 2008, S. 1073 ff. (1073).

solcher Gefahren darf nicht herangezogen werden, um den Schutzbereich der Religionsfreiheit einzuengen, sondern diesen ist auf der Schrankenebene zu begegnen.¹⁰ Auch der Menschenrechtsausschuss neigt bedauerlicherweise gelegentlich dazu, die Religionsfreiheit in ihrem Schutzbereich frühzeitig einzuschränken.¹¹

Im Rahmen dieser Arbeit soll die Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses bezüglich der Religionsfreiheit untersucht werden. Ein Ziel soll dabei sein, Leitlinien für die Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses zu Fragen der Religionsfreiheit zu entwickeln und darzustellen. Die konkreten Fälle des Ausschusses bieten eine geeignete Grundlage, um der Bedeutung der Religionsfreiheit vor dem Hintergrund des Art. 18 IPbpR Kontur zu verleihen und einen gemeinsamen Standard der Religionsfreiheit im internationalen Menschenrechtssystem zu eruieren und weiterzuentwickeln.¹² Dabei soll die Rolle des Individualbeschwerdeverfahrens des Ausschusses nicht nur isoliert, sondern vor dem Hintergrund des gesamten internationalen Menschenrechtsschutzsystems dargelegt werden. Insbesondere soll auch die Bedeutung der Entscheidungen, vor allem jene bezüglich der Religionsfreiheit, bezogen auf die europäische Ebene herausgearbeitet werden. Die Entscheidungen des Ausschusses in der Sache werden nach der deutschen Übersetzung des 1. Fakultativprotokolls als Auffassungen bezeichnet,¹³ so dass in der vorliegenden Arbeit sowohl der (Ober-)Begriff Entscheidungen oder Stellungnahmen¹⁴ als auch der Terminus Auffassungen verwendet wird. Die Verwendung des Begriffs Stellungnahme impliziert zugleich, dass nicht nur Entscheidungen in der Sache, sondern auch solche zur Zulässigkeit beleuchtet werden. Die Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses bezüglich der Religionsfreiheit ist noch nicht gänzlich ausgewertet. Insbesondere neuere Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses wurden bisher kaum oder gar nicht untersucht.¹⁵ In diesem Zusammenhang soll zum einen auf das Verhältnis des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu der Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund

¹⁰ Eingehend dazu C. Walter, ebda., S. 1074.

¹¹ Siehe dazu unter Kap. 2, A III 1 c.

¹² Zu der Bedeutung der Entscheidungen quasi-justizieller Organe – insbesondere des Ausschusses im Allgemeinen: D. L. Donoho, *Autonomy, Self-Governance, and the Margin of Appreciation: Developing a Jurisprudence of Diversity within Universal Human Rights*, Emory Int'l L. Rev. 15 (2001), S. 391 ff. (439).

¹³ B. Schäfer, *Die Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt*, S. 38.

¹⁴ Siehe zur Begriffsbestimmung und dem rechtlichen Status unter Kap. 1, AI und Kap. 1 A IV.

¹⁵ Dass es sehr wenig Literatur zum konkreten „case law“ gibt, hebt auch Gandhi hervor (Stand der Aussage jedoch 1986): P. R. Gandhi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication*, BYBIL 57 (1986), S. 201 ff. (214), Fn. 29.

der Religion und Überzeugung eingegangen werden. Zum anderen gilt es zu untersuchen, wie sich das Verhältnis des Mandats des Sonderberichterstatters über Religions- und Glaubensfreiheit zu dem Internationalen Pakt und dem Menschenrechtsausschuss gestaltet. Dabei steht die Frage im Vordergrund: Haben sich Leitlinien eines internationalen Religionsverfassungsrechts herausgebildet? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich ausmachen? Der Begriff „Religionsverfassungsrecht“ stellt dabei eine moderne Terminologie dar.¹⁶ Ihm ist – im Gegensatz zum Staatskirchenrecht – eine größere Offenheit immanent, insbesondere gegenüber „Religionen, denen eine Struktur einer „Kirche“ fremd ist“^{17,18}. Der Terminus Religionsverfassungsrecht ist damit den Anforderungen im internationalen Kontext gewachsen und daher vorzugswürdig.¹⁹ Zur Abrundung werden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesverfassungsgerichts herangezogen, um Parallelen und Unterschiede aufzeigen zu können, mithilfe derer eine deutlichere Konturierung der Dogmatik des Ausschusses ermöglicht werden soll. Die Arbeit zum Schutz der Religionsfreiheit durch das Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen soll die erste exemplarische Gesamtdarstellung des völkerrechtlichen Schutzes der Religionsfreiheit auf UN-Ebene liefern. Aufgrund des umfangreichen Fallmaterials mit Bezug zur Religionsfreiheit im internationalen Menschenrechtssystem kann ein Anspruch auf Vollständigkeit nicht erhoben werden. Eine Vollständigkeit ist jedoch nicht erforderlich, um Parallelen und Unterschiede in der Praxis der „Menschenrechtsorgane“ ausmachen und analysieren zu können. Im Vordergrund der Arbeit steht stets die Praxis des Menschenrechtsausschusses in der Form, in der sie in seinen Entscheidungen Ausdruck gefunden hat. Die zahlreichen Berichte des Ausschusses werden nur vereinzelt herangezogen.

¹⁶ F. Wittreck, Religionsverfassungsrecht als Kompaß einer modernen Religionspolitik?, in: D. Bogner/ M. Heimbach-Steins (Hrsg.), Freiheit – Gleichheit – Religion, S. 53 ff. (54); C. Walter, Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive, S. 17 ff.; ausführlich hinsichtlich einer Differenzierung: C. Walter, Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, in: R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.) Religionsfreiheit zwischen individueller Selbstbestimmung, Minderheitenschutz und Staatskirchenrecht – Völker- und verfassungsrechtliche Perspektiven, S. 215 ff.; zu der damit einhergehenden Einräumung der Priorität der „Verfassung“ gegenüber dem Staat: H. Hofmann, Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?, in: H. Dreier (Hrsg.), Rechtssoziologie am Ende des 20. Jahrhunderts, S. 180 ff.

¹⁷ F. Wittreck, ebda., S. 53 ff. (54); C. Walter, Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, in: R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.) Religionsfreiheit zwischen individueller Selbstbestimmung, Minderheitenschutz und Staatskirchenrecht – Völker- und verfassungsrechtliche Perspektiven, S. 215 f. (217).

¹⁸ F. Wittreck, ebda., 53 ff. (S. 54).

¹⁹ Kritisch dazu C. Waldhoff, Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht. Einwirkungen des Völker- und Europarechts, in: H. M. Heinig/C. Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht? Ein begriffspolitischer Grundsatzstreit, S. 251 ff. (252 ff.).

Hervorzuheben ist, dass die folgenden Untersuchungen nur eine Momentaufnahme abbilden können, da sich die Entwicklung der Religionsfreiheit auf der internationalen, europäischen und nationalen Ebene in einem ständigen Fluss befindet. Bei der Untersuchung wird insbesondere nach der im Weiteren aufgezeichneten Reihenfolge vorgegangen werden. Zunächst erfolgt eine allgemeine Darstellung der Ausgestaltung des UN-Menschenrechtsausschusses (Kapitel 1) um daran anschließend eine detaillierte Untersuchung der Spruchpraxis des Ausschusses mit Bezug zur Religionsfreiheit vorzunehmen (Kapitel 2). Zur Vereinfachung der Darstellung erfolgt eine Strukturierung basierend auf dem Aufbau des Art. 18 IPbPR: A) Schutzbereich der Religionsfreiheit B) Schranken der Religionsfreiheit C) Erziehungsrecht der Eltern. Daran anschließend wird das Vorliegen einer Schutzpflichtendogmatik (D), die Diskriminierung aufgrund der religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung (E) und die Überschneidungen der Religionsfreiheit mit anderen Menschenrechten (F) eruiert. In Kapitel 3 folgt eine Darstellung der auf europäischer Ebene geborenen Rechtsfigur der „Margin of Appreciation“ und deren Bedeutung in der Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses – stets das Augenmerk gerichtet auf die Religionsfreiheit.

Kapitel 1

Der UN-Menschenrechtsausschuss

Die Überwachung der Einhaltung der menschenrechtlichen Vertragspflichten des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte durch die Staaten obliegt dem nach Maßgabe des Art. 28 IPbPR gegründeten Menschenrechtsausschuss.¹ Aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gingen die beiden Internationalen Pakte der Vereinten Nationen hervor; die zusammen mit der AEMR die „International Bill of Rights“, den Grundrechtskatalog der internationalen Staatengemeinschaft bilden.² Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte soll hier als wichtigster internationaler Menschenrechtsvertrag im Vordergrund stehen. Die Spezialvorschrift zum Schutz des Menschenrechts der Religionsfreiheit ist im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte in Art. 18 geregelt.³ Das Recht auf Religionsfreiheit ist ein fundamentales Recht.⁴ Weitere bezüglich der Religionsfreiheit relevante Vorschriften sind Art. 20, Art. 26 und Art. 27 IPbPR. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 ist erst am 23. März 1976 in Kraft getreten.⁵ Das gleiche gilt für das ebenfalls am 19. Dezember 1966 angenommenem Fakultativprotokoll zu dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.⁶ Die besondere Bedeutung des Pakts liegt darin, dass er zum ersten Mal auf globaler Ebene völkerrechtliche Rechtsbindungen bezüglich des internationalen Menschen-

¹ *M. Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, S. 94; *D. McGoldrick*, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, S. 44; *Y. Tyagi*, The UN Human Rights Committee, S. 59.

² *W. Kälin/J. Künzli*, Universeller Menschenrechtsschutz, S. 45; *E. Riedel*, Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte: Dokumente und Deklarationen, S. 11 ff. (18).

³ *O. Kimmich*, Religionsfreiheit als Menschenrecht. Untersuchung zum gegenwärtigen Stand des Völkerrechts, S. 101.

⁴ *J. Bair*, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit aus dem Blickwinkel des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, in: K. Breitsching/W. Rees (Hrsg.), Recht – Bürge der Freiheit. Festschrift für Johannes Mühlsteiger SJ zum 80. Geburtstag, S. 43 ff. (49).

⁵ Internationale Quelle: UN-Treaties Series Vol. 999, S. 171 ff.; BGBl. 1973 II S. 1534, BGBl. 1976 II S. 1068.

⁶ Internationale Quelle: UN-Treaties Series Vol. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247; zur geschichtlichen Entwicklung: *Y. Tyagi*, The UN Human Rights Committee, S. 18 ff., 60 ff.; *B. Graefrath*, Menschenrechte und internationale Kooperation, S. 9 ff.