



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 19. April 2012¹

Verbundene Rechtssachen C-71/11 und C-99/11

Bundesrepublik Deutschland
gegen
Y (C-71/11),
Z (C-99/11)

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Richtlinie 2004/83/EG — Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge — Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling — Art. 9 — Begriff ‚Verfolgungshandlungen‘ — Bestehen einer begründeten Furcht vor Verfolgung — Schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit — Pakistanische Staatsangehörige, die der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft angehören — Maßnahmen der pakistanischen Behörden zur Beschränkung des Rechts, sich öffentlich zu seinem Glauben zu bekennen“

1. Mit den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen wird der Gerichtshof ersucht, zu definieren, welche Handlungen im Zusammenhang mit einer schwerwiegenden Verletzung der Religionsfreiheit eine „Verfolgungshandlung“ darstellen. Dies ist eine grundsätzliche Frage, denn die Antwort darauf entscheidet darüber, welcher Asylsuchende Anspruch auf Anerkennung als Flüchtling hat und internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2004/83/EG² in Anspruch nehmen kann.

2. Diese Ersuchen sind ergangen in Streitsachen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, dieses vertreten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge³, und zwei pakistanischen Staatsangehörigen, Y (C-71/11) und Z (C-99/11), die die Anerkennung als Flüchtlinge begehren. Beide Personen sind aktive Mitglieder der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft, einer innerislamischen Erneuerungsbewegung, die von den in Pakistan mehrheitlichen sunnitischen Muslimen seit Langem als abtrünnig betrachtet wird und deren religiöse Betätigung strengen Beschränkungen durch das pakistanische Strafgesetzbuch unterliegt. Y und Z können sich daher nicht öffentlich zu ihrem Glauben bekennen, ohne Gefahr zu laufen, dass diese Handlungen als Blasphemie aufgefasst werden, ein Tatbestand, der nach den Vorschriften des pakistanischen Strafgesetzbuchs mit einer Freiheitsstrafe oder sogar der Todesstrafe geahndet werden kann.

3. Das deutsche Bundesverwaltungsgericht stellt dem Gerichtshof im Wesentlichen drei Fragen. Zunächst möchte es wissen, inwiefern eine Verletzung der Religionsfreiheit und insbesondere des Rechts des Einzelnen auf öffentliche Ausübung seines Glaubens eine „Verfolgungshandlung“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie sein kann.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304, S. 12, berichtigt im ABl. 2005, L 204, S. 24, im Folgenden: Richtlinie).

3 — Im Folgenden: Bundesamt.

4. Sodann möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Begriff der Verfolgungshandlung nicht auf Eingriffe in den „Kernbereich“ der Religionsfreiheit beschränkt ist.

5. Schließlich möchte es vom Gerichtshof wissen, ob die Furcht eines Flüchtlings vor Verfolgung gemäß Art. 2 Buchst. c der Richtlinie begründet ist, wenn er die Absicht hat, bei seiner Rückkehr in sein Herkunftsland religiöse Handlungen auszuüben, die ihn einer Gefahr für sein Leben, seine Freiheit oder seine Unversehrtheit aussetzen, oder ob stattdessen von dieser Person erwartet werden kann, dass sie auf die Ausübung dieser Handlungen verzichtet.

I – Der unionsrechtliche Rahmen

6. Das gemeinsame europäische Asylsystem beruht auf der uneingeschränkten und umfassenden Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge⁴ und auf der Achtung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte und Prinzipien⁵.

7. Im Rahmen dieser Regelung sollen mit der Richtlinie für sämtliche Mitgliedstaaten Mindestnormen und gemeinsame Kriterien für die Anerkennung von Asylbewerbern als Flüchtlinge im Sinne von Art. 1 der Genfer Konvention eingeführt werden. Es steht den Mitgliedstaaten demzufolge frei, zur Entscheidung der Frage, wer als Flüchtling gilt, günstigere Normen zu erlassen oder beizubehalten, sofern diese Normen mit der Richtlinie vereinbar sind⁶.

8. Der Begriff „Flüchtling“ bezeichnet nach der Definition in Art. 2 Buchst. c der Richtlinie ebenso wie nach derjenigen in Art. 1 Abschnitt A Ziff. 2 Abs. 1 der Genfer Konvention

„einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will ...“.

9. Die Verfasser der Genfer Konvention haben entschieden, den Begriff „Verfolgungshandlung“ nicht zu definieren. Er ist in Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie folgendermaßen definiert:

„Als Verfolgung im Sinne des Artikels 1A der Genfer Flüchtlingskonvention gelten Handlungen, die

- a) aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten^[7] keine Abweichung zulässig ist, oder
- b) in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher wie der unter Buchstabe a) beschriebenen Weise betroffen ist.“

4 — Dieses am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichnete Abkommen (*United Nations Treaty Series*, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 [1954], im Folgenden: Genfer Konvention) ist am 22. April 1954 in Kraft getreten. Es wurde durch das am 4. Oktober 1967 in Kraft getretene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 ergänzt. Interessant ist auch der Hinweis auf das vom Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) herausgegebene Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Januar 1992, im Internet abrufbar unter <http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html>.

5 — Im Folgenden: Charta. Vgl. Art. 78 Abs. 1 AEUV und Art. 18 der Charta sowie den zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie.

6 — Art. 3 der Richtlinie.

7 — Diese Konvention (im Folgenden: EMRK) wurde am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet.

10. Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie enthält schließlich eine nicht abschließende Liste von Handlungen, die als Verfolgung gelten können. Zu diesen Handlungen gehören insbesondere die „Anwendung physischer oder psychischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt“, „gesetzliche, administrative, polizeiliche und/oder justizielle Maßnahmen, die als solche diskriminierend sind oder in diskriminierender Weise angewandt werden“, und „unverhältnismäßige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung“.

11. Außerdem muss gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie zwischen der Verfolgungshandlung und den fünf in Art. 10 der Richtlinie genannten Gründen ein Kausalzusammenhang bestehen. Einer dieser Gründe ist die Religion.

12. In Art. 10 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie heißt es:

„...“

b) Der Begriff Religion umfasst theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen, die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten oder öffentlichen Bereich, allein oder in Gemeinschaft mit anderen, sonstige religiöse Betätigungen oder Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen Einzelner oder der Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder von ihr geprägt sind.“

II – Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13. Mit Bescheiden vom 4. Mai 2004 und vom 8. Juli 2004 lehnte das Bundesamt die von Y (C-71/11) und von Z (C-99/11) gestellten Asylanträge nach Art. 16a Abs. 1 des Grundgesetzes ab und stellte fest, dass keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür bestünden, dass die Betroffenen ihr Herkunftsland aus begründeter Furcht vor Verfolgung verlassen hätten.

14. Auf die vom Verwaltungsgericht erlassenen Urteile hin entschied jedoch das Oberverwaltungsgericht mit Urteilen vom 13. November 2008, dass Y und Z als aktive Ahmadis einer Verfolgungsgefahr im Sinne von § 60 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der am 25. Februar 2008 veröffentlichten Fassung⁸ ausgesetzt seien und dass sie ihren Glauben im Fall einer Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht weiterhin öffentlich ausüben könnten, ohne sich einer Gefahr für ihren Leib, ihr Leben oder ihre Freiheit auszusetzen.

15. In beiden Rechtssachen wurde daraufhin Revision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt. Dieses hat Zweifel an der Auslegung der Richtlinie, insbesondere aufgrund einer unterschiedlichen Rechtsprechung der deutschen Gerichte.

16. Deshalb hat das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen seines Vorlagebeschlusses in der Rechtssache C-99/11 zwei in der Rechtsprechung entwickelte Leitlinien dargelegt⁹. Die erste, vom Bundesamt und vom Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten vertretene Leitlinie wurde vor Inkrafttreten der Richtlinie entwickelt und beschränkt den Begriff der Verfolgung auf Handlungen, die in den „Kernbereich“ der Religionsfreiheit oder in das „religiöse Existenzminimum“ eines Menschen eingreifen. Dieser „Kernbereich“ beinhaltet zum einen das Recht jedes Einzelnen, die Religion seiner Wahl oder keine Religion zu haben, und zum anderen das Recht, seinen Glauben im privaten Bereich

⁸ — BGBl. I S. 162. Diese Vorschrift bestimmt: „In Anwendung [der Genfer Konvention] darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist.“

⁹ — Siehe auch die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Urteil vom 5. März 2009 (BVerwG 10 C 51.07), im Internet abrufbar unter <http://www.bverwg.de>.

oder im Kreis derer zu bekennen, die demselben Glauben anhängen¹⁰. Gemäß dieser Rechtsprechung handelt es sich bei den Beschränkungen der öffentlichen Religionsausübung, wie sie den Mitgliedern der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft auferlegt werden, nicht um eine hinreichend schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit, um als eine Verfolgungshandlung eingestuft werden zu können, sofern der Einzelne nicht bereits einer ernst zu nehmenden Gefahr für seinen Leib, sein Leben oder seine Freiheit ausgesetzt war. Wenn das nicht der Fall war, erwarten die Behörden von ihm, dass er sich bei seiner Rückkehr in sein Herkunftsland angemessen verhält, indem er sich jeglicher öffentlichen Ausübung seiner Religion enthält oder eine solche Ausübung einschränkt.

17. Die zweite von der Rechtsprechung entwickelte Leitlinie wird seit dem Inkrafttreten der Richtlinie vom Oberverwaltungsgericht und anderen deutschen Verwaltungsgerichten vertreten. Sie weitet den Begriff der Verfolgung auf Eingriffe aus, die gegen bestimmte Betätigungen der Glaubensausübung in der Öffentlichkeit gerichtet sind. Der letztgenannte Fall könnte für Handlungen gelten, die für den Einzelnen eine besondere Bedeutung haben und/oder ein zentraler Bestandteil der Glaubenslehre sind.

18. Unter diesen Umständen und um seine Zweifel zu beseitigen, hat das Bundesverwaltungsgericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, deren Wortlaut in den beiden Rechtssachen C-71/11 und C-99/11 nahezu identisch ist:

1. Ist Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/83 dahin auszulegen, dass nicht jeder Eingriff in die Religionsfreiheit, der gegen Art. 9 EMRK verstößt, eine Verfolgungshandlung im Sinne der erstgenannten Vorschrift darstellt, sondern liegt eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit als grundlegendes Menschenrecht nur dann vor, wenn ihr Kernbereich betroffen ist?
2. Im Fall der Bejahung der ersten Frage:
 - a) Ist der Kernbereich der Religionsfreiheit auf das Glaubensbekenntnis und auf Glaubensbetätigungen im häuslichen und nachbarschaftlichen Bereich beschränkt, oder kann eine Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/83 auch darin liegen, dass im Herkunftsland die Glaubensausübung in der Öffentlichkeit zu einer Gefahr für Leib, Leben oder physische Freiheit führt und der Antragsteller deshalb auf sie verzichtet?
 - b) Falls der Kernbereich der Religionsfreiheit auch bestimmte Glaubensbetätigungen in der Öffentlichkeit umfassen kann:
 - Genügt es in diesem Fall für eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit, dass der Antragsteller diese Betätigung seines Glaubens für sich selbst als unverzichtbar empfindet, um seine religiöse Identität zu wahren,
 - oder ist außerdem erforderlich, dass die Religionsgemeinschaft, der der Antragsteller angehört, diese religiöse Betätigung als zentralen Bestandteil ihrer Glaubenslehre ansieht,
 - oder können sich aus sonstigen Umständen, etwa den allgemeinen Verhältnissen im Herkunftsland, weitere Einschränkungen ergeben?

10 — Auf dieser Rechtsprechung beruhen die Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Vorarbeiten zum Erlass der Richtlinie, insbesondere zu ihrem Art. 10 Abs. 1 Buchst. b. Die Bundesrepublik Deutschland weist darauf hin, dass „[n]ach der Genfer Flüchtlingskonvention die Religionsausübung im privaten, nicht im öffentlichen Bereich geschützt ist“ (vgl. Art. 12 Buchst. b des auf der Internetseite des Rates der Europäischen Union abrufbaren Dokuments Nr. 7882/02).

3. Für den Fall, dass Frage 1 zu bejahen ist:

Liegt eine begründete Furcht vor Verfolgung im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/83 dann vor, wenn feststeht, dass der Antragsteller bestimmte – außerhalb des Kernbereichs liegende – religiöse Betätigungen nach Rückkehr in das Herkunftsland vornehmen wird, obwohl sie zu einer Gefahr für Leib, Leben oder physische Freiheit führen werden, oder ist es dem Antragsteller zuzumuten, auf solche künftigen Betätigungen zu verzichten?

19. Schriftliche Erklärungen haben eingereicht die Parteien der Ausgangsverfahren, die deutsche, die französische und die niederländische Regierung sowie die Europäische Kommission.

III – Rechtliche Würdigung

A – Vorbemerkungen

20. Gemäß Art. 2 Buchst. c der Richtlinie setzt die Anerkennung als Flüchtling voraus, dass der betroffene Drittstaatsangehörige eine *begründete Furcht* hegt, in seinem Herkunftsland wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe *verfolgt zu werden* ¹¹.

21. Für die Gewährung des Flüchtlingsstatus muss die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde demnach zu der Schlussfolgerung gelangen, dass eine Verfolgung oder die Gefahr einer Verfolgung in Bezug auf den Betroffenen vorliegt.

22. Aus Art. 9 in Verbindung mit Art. 10 der Richtlinie ergibt sich, dass der Begriff der Verfolgung zwei Elemente beinhaltet. Das erste ist das materielle Element, d. h. die in Art. 9 der Richtlinie definierte „Verfolgungshandlung“. Dieses Element ist entscheidend, denn es ist der Grund für die Furcht des Einzelnen und erklärt, weshalb es ihm unmöglich ist oder weshalb er sich weigert, den Schutz seines Herkunftslands in Anspruch zu nehmen. Das zweite Element ist das intellektuelle Element. Es ist der Beweggrund im Sinne von Art. 10 der Richtlinie dafür, dass die Handlung oder die Reihe von Handlungen oder Maßnahmen durchgeführt oder ergriffen werden.

23. Die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde muss anschließend anhand einer Beurteilung des Sachverhalts und der Umstände im Zusammenhang mit dem Antrag auf internationalen Schutz prüfen, ob die Furcht des Flüchtlings, nach Rückkehr in sein Herkunftsland verfolgt zu werden, begründet ist.

24. Mit seinen Fragen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, den Umfang dieser beiden Voraussetzungen im Zusammenhang mit einem Asylantrag zu erläutern, der auf einen Eingriff in die Religionsfreiheit gestützt ist.

25. Die Bedeutung der Antwort auf die Fragen des vorlegenden Gerichts liegt auf der Hand.

26. Es geht darum, festzustellen, welcher Asylbewerber mit Recht befürchten kann, aufgrund eines Eingriffs in seine Religionsfreiheit einer „Verfolgungshandlung“ ausgesetzt zu sein, und demzufolge Anspruch auf Anerkennung als Flüchtling hat.

¹¹ — Hervorhebung nur hier.

27. Der Gerichtshof kann dadurch nicht nur für sämtliche Mitgliedstaaten einheitliche Beurteilungskriterien für die individuelle Prüfung eines auf die Religionszugehörigkeit gestützten Antrags auf internationalen Schutz festlegen, sondern auch Mindestvoraussetzungen einführen, die diese Staaten einhalten müssen, wenn sie bei einem Asylbewerber, der in seinem Herkunftsland hinsichtlich der Ausübung seiner Religionsfreiheit einer ernsthaften Beschränkung unterliegt, nicht anerkennen wollen, dass eine Verfolgungshandlung vorliegt.

28. Die Antwort auf die Fragen des vorlegenden Gerichts muss sich an dem Ziel orientieren, das der Unionsgesetzgeber im Rahmen des gemeinsamen europäischen Asylsystems aufgestellt hat. Das Ziel besteht nämlich nicht darin, einem Einzelnen immer dann Schutz zu gewähren, wenn er in seinem Herkunftsland die in der Charta oder in der EMRK eingeräumten Rechte nicht in vollem Umfang tatsächlich ausüben kann, sondern darin, die Anerkennung als Flüchtling auf Personen zu beschränken, die der Gefahr einer schwerwiegenden oder systematischen Verletzung ihrer wichtigsten Rechte ausgesetzt sind und deren Leben in ihrem Herkunftsland unerträglich geworden ist.

29. Deshalb ist es unerlässlich, den Begriff der Verfolgungshandlung von allen anderen Arten diskriminierender Maßnahmen abzugrenzen. Es ist somit zu unterscheiden zwischen dem Fall, dass eine Person bei der Ausübung eines ihrer Grundrechte einer Beschränkung oder einer Diskriminierung ausgesetzt ist und aus persönlichen Gründen oder zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen oder ihres sozialen Status auswandert, und dem Fall, dass die Person einer so schwerwiegenden Beschränkung unterliegt, dass sie Gefahr läuft, dadurch ihrer wichtigsten Rechte beraubt zu werden, ohne den Schutz ihres Herkunftslands erlangen zu können.

B – Zur ersten Frage

30. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob und gegebenenfalls inwiefern eine Handlung, die die Religionsfreiheit und insbesondere das Recht jedes Einzelnen, seinen Glauben zu bekennen, beschränkt, eine Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie darstellt.

31. Für die Beantwortung dieser Frage ist meiner Ansicht nach zuerst zu prüfen, ob von einer Person verlangt werden kann, dass sie einige Aspekte ihrer Religionsausübung auf einen, wie das vorlegende Gericht es nennt, „Kernbereich“ beschränkt. Falls diese Frage nämlich zu bejahen ist, hätte dies eine unmittelbare Auswirkung auf den Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie.

1. Die Religionsfreiheit im Rahmen der Richtlinie

32. Die Religionsfreiheit ist in der Europäischen Union in Art. 10 Abs. 1 der Charta verankert. Diese Freiheit ist gleichlautend auch in Art. 9 Abs. 1 EMRK festgelegt. Gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta sind die Bedeutung und der Umfang dieser Freiheit unter Berücksichtigung der hierzu vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelten Rechtsprechung zu bestimmen¹².

33. Dem EGMR zufolge ist die Religionsfreiheit einer der Grundpfeiler einer demokratischen Gesellschaft. Sie ist demnach ein wesentliches Element für die Identität der Gläubigen und ihre Lebensauffassung sowie ein wertvolles Gut für Atheisten, Agnostiker, Skeptiker und Gleichgültige¹³.

12 — Urteil des Gerichtshofs vom 22. Dezember 2010, DEB (C-279/09, Slg. 2010, I-13849, Randnr. 35).

13 — EGMR, Urteil Metropolitanische Kirche von Bessarabien u. a./Moldawien vom 13. Dezember 2001, *Reports of Judgements and Decisions*, 2001-XII, §§ 114 ff. sowie die dort angeführte Rechtsprechung.

34. Zum einen umfasst die innere Religionsfreiheit die Freiheit, eine Religion zu haben, keine Religion haben oder sie zu wechseln. Der Begriff der Religion wird weit ausgelegt, denn die Richtlinie erfasst, wie sich an ihrem Art. 10 Abs. 1 Buchst. b zeigt, theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen. Er bezieht sich nicht nur auf traditionelle Religionen wie den katholischen oder den islamischen Glauben, sondern auch auf jüngere und Minderheitsreligionen.

35. Dieser Teil der Religionsfreiheit genießt absoluten Schutz.

36. Zum anderen umfasst die Religionsfreiheit das Recht, seinen Glauben zu bekennen. Dieses Glaubensbekenntnis kann sehr unterschiedliche Formen annehmen, denn es kann einzeln oder gemeinsam, privat oder öffentlich durch Gottesdienst, Unterricht, Bräuche oder Riten zum Ausdruck gebracht werden.

37. Das Recht, seinen Glauben zu bekennen, gilt jedoch nicht absolut. Es schützt nicht jede durch eine Religion oder einen Glauben motivierte oder inspirierte Handlung und gewährleistet nicht immer das Recht, sich in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten, die auf einer religiösen Anschauung beruht¹⁴. Außerdem kann es unter den in Art. 52 Abs. 1 der Charta und Art. 9 Abs. 2 EMRK ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen auf nationaler Ebene Beschränkungen unterliegen.

38. Ist in diesem Zusammenhang bei den Religionen ein „Kernbereich“ zu erkennen, den die nationalen Behörden unter der Kontrolle der nationalen Gerichte und des von ihnen – wie hier geschehen – um Vorabentscheidung ersuchten Gerichtshofs bestimmen müssten?

39. Dies ist meines Erachtens aus mehreren Gründen eindeutig zu verneinen.

40. Erstens scheint mir dieser Ansatz gegen den Wortlaut der Art. 9 und 10 der Richtlinie zu verstoßen.

41. Zunächst unterliegt ein derartiges Vorgehen – egal, wie sorgfältig man dabei vorgeht – offensichtlich und zwangsläufig der Gefahr, willkürlich zu sein. Daraus resultiert die Möglichkeit, ja die Gewissheit, dass sich letztlich ebenso viele Glaubensrichtungen wie Menschen ergeben. Eine solche Bedingtheit kann bei der Definition eines für alle Menschen derart wichtigen und persönlichen Begriffs nicht dem Ziel der Richtlinie entsprechen, eine für alle Beteiligten erkennbare allgemeine Grundlage zu schaffen.

42. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil Leyla Şahin/Türkei in Bezug auf das Tragen des islamischen Kopftuchs an der Universität von Istanbul (Türkei) festgestellt, dass „in Europa keine einheitliche Auffassung zur Bedeutung der Religion in der Gesellschaft zu erkennen ist ..., und die Bedeutung und die Auswirkungen von Handlungen, die öffentlicher Ausdruck einer religiösen Überzeugung sind, sind je nach Zeit und Kontext unterschiedlich“¹⁵. Stellen wir uns dies nun weltweit und über die Jahrhunderte vor. Die Religion steht nicht nur für einen Glauben, sondern auch für Personengruppen mit einer aufgrund ihrer Rasse oder Staatsangehörigkeit einheitlichen Identität. Sie vermischt nationale und kulturelle Traditionen, impliziert radikale, konservative oder reformistische Auslegungen und umfasst eine Vielzahl von Glaubensrichtungen, Riten und Gebräuchen, die für einige Religionen wichtig, für andere dagegen unwichtig sind.

43. Die Ausübung von Riten kann zeremonielle Handlungen bei bestimmten Lebensabschnitten und verschiedene mit diesen Lebensabschnitten verbundene Handlungen umfassen, darunter den Bau von Gebetshäusern, die Anwendung ritueller Formeln und ritueller Gegenstände, die Zurschaustellung von Symbolen und die Einhaltung von Feier- und Ruhetagen. Hinzu kommen Gebräuche wie die

14 — EGMR, Urteil vom 10. November 2005, Leyla Şahin/Türkei, *Reports of Judgements and Decisions*, 2005-XI, § 105.

15 — § 109 des Urteils und die dort angeführte Rechtsprechung.

Einhaltung von Ernährungsvorschriften und das Tragen von Kleidern oder von Kopfbedeckungen im Einklang mit der jeweiligen Religion. Außerdem können das Ausüben und das Unterrichten der Religion die Freiheit des Einzelnen beinhalten, seine religiösen Führer, seine Priester und seine Lehrer zu wählen, Versammlungen abzuhalten, religiöse Seminare oder Schulen zu gründen, Wohltätigkeitseinrichtungen zu unterhalten, Publikationen zu verfassen, herauszugeben und zu verbreiten¹⁶.

44. Jede dieser Handlungen hat je nach Religion und – innerhalb ein und derselben Gemeinschaft – je nach der Persönlichkeit des Einzelnen eine besondere Bedeutung. Deshalb sind nach Ansicht des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) Asylanträge, die auf die Religion gestützt sind, am kompliziertesten¹⁷.

45. All diese Gesichtspunkte sprechen also für eine weite Auslegung der Religionsfreiheit unter Einbeziehung all ihrer Bestandteile, seien sie öffentlich oder privat, kollektiver oder individueller Art.

46. Dies ist sicherlich der Grund, weshalb der Unionsgesetzgeber bei der Formulierung von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie hervorgehoben hat, dass eine Verfolgungshandlung aus einer tatsächlichen Handlung besteht, deren Wesen das objektivste Kriterium für die Beurteilung des Vorliegens einer Verfolgung ist, und zwar über die beeinträchtigte Freiheit hinaus, sobald die Handlung auf einem der in Art. 10 der Richtlinie genannten Gründe beruht. Würde beispielsweise entschieden, dass der „Kernbereich“ aus dem besteht, was ich als „innere Religionsfreiheit“ bezeichnet habe, wäre eine schwerwiegende Handlung, die diese Freiheit verletzt, eine Verfolgung, nicht jedoch eine Handlung, die lediglich die äußere Religionsfreiheit beeinträchtigt. Das hätte jedoch meines Erachtens keinen Sinn.

47. Außerdem nennt Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie nur die grundlegenden Menschenrechte, von denen keine Abweichung zulässig ist. Der Unionsgesetzgeber wollte die im Rahmen der Richtlinie geschützten Rechte nicht weiter unterteilen, sondern einen Text erstellen, der hinreichend offen und anpassbar ist, um sehr unterschiedliche und sich ständig entwickelnde Arten von Verfolgung zu erfassen¹⁸. Eine derartige Auslegung würde eine entsprechende Anwendung auf andere Freiheiten und Grundrechte ermöglichen und liefe Gefahr, dass der Anwendungsbereich des internationalen Schutzes weitaus stärker eingeschränkt würde, als es der Unionsgesetzgeber mit seiner Formulierung wollte.

48. Schließlich ist bei Anträgen auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund religiöser Verfolgung ohne Weiteres festzustellen, dass sich das materielle und das intellektuelle Element der Verfolgung, auf die sich die Art. 9 bzw. 10 der Richtlinie beziehen, überschneiden. Es gibt daher keinen objektiven Grund, zwischen dem Bereich der Religionsfreiheit, der sich auf eine materielle Verfolgungshandlung nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie bezieht, und dem, der einen Verfolgungsgrund nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie darstellt, eine Unterscheidung zu treffen.

16 — Vgl. Art. 6 der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. November 1981 verkündeten Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung und Abs. 4 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 des Menschenrechtsausschusses zu Art. 18 des von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 erlassenen und am 23. März 1976 in Kraft getretenen Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.

17 — Vgl. informationshalber Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 6: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund religiöser Verfolgung im Sinne des Art. 1A(2) des Abkommens von 1951 und/oder des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, herausgegeben vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) am 28. April 2004, verfügbar unter folgender Internetadresse: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=487e10e02>, und die in Fn. 16 der vorliegenden Schlussanträge erwähnte Allgemeine Bemerkung Nr. 22.

18 — Vgl. Bemerkungen der Kommission zu Art. 11 („Art der Verfolgung“) (jetzt Art. 9 der Richtlinie) in ihrem Vorschlag vom 12. September 2001 für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (KOM[2001] 510 endg.).

49. Zweitens gibt es in der Rechtsprechung des Gerichtshofs und insbesondere in der des EGMR keinen Gesichtspunkt, der es zuließe, dass der „Kernbereich“ der Religionsfreiheit auf die „innere Religionsfreiheit“ und die Freiheit beschränkt wird, seinen Glauben im privaten Bereich oder im Kreis derer zu bekennen, die demselben Glauben angehören, mit der Folge, dass damit eine öffentliche Religionsausübung ausgeschlossen wäre.

50. Der EGMR hat in seinem erwähnten Urteil Metropolitanische Kirche von Bessarabien u. a./Moldawien festgestellt, dass „das Bekenntnis in Worten und in Taten mit dem Bestehen religiöser Überzeugungen zusammenhängt“¹⁹. Die Religionsausübung ist mit dem Glauben untrennbar verbunden und ist ein wesentlicher Bestandteil der Religionsfreiheit, sowohl für die öffentliche als auch für die private Religionsausübung. Die in den Texten angesprochene Alternative „privat oder öffentlich“ bedeutet, wie die Europäische Kommission für Menschenrechte festgestellt hat, nichts anderes, als dass es den Gläubigen erlaubt ist, ihren Glauben in der einen und/oder der anderen Art und Weise zu bekunden, und darf nicht dahin ausgelegt werden, dass die beiden Alternativen sich gegenseitig ausschließen oder den Behörden eine Wahl lassen²⁰.

51. Drittens schließlich werden im Fall einer Verfolgung – ein Begriff, der das Bild von verfolgten Personen aufkommen lässt – die Folterer selbst den kleinsten oder noch so geringfügigen Grund zum Anlass nehmen, um an den Gläubigen Gewalttaten zu verüben. Allein diese Gewalttaten sind aufgrund ihrer Schwere und der ihrer Folgen in Verbindung mit dem geltend gemachten Grund das objektive Kriterium der Verfolgung. Anhand dieses Kriteriums kann der von der Richtlinie angestrebte gemeinsame Schwellenwert für alle Mitgliedstaaten festgelegt werden.

52. Die Verfolgung wird daher nicht durch den Bereich der Religionsfreiheit, sondern durch die Art und die Folgen der Unterdrückung gekennzeichnet, die auf den Betroffenen ausgeübt wird.

2. Die Verfolgungshandlung im Zusammenhang mit der Verletzung der Religionsfreiheit

53. Die Verfolgungshandlung ist, wie erwähnt, in Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie definiert. Nach dieser Vorschrift muss es sich um eine Handlung oder eine Reihe von Maßnahmen handeln, die aufgrund ihrer Art oder Wiederholung „so gravierend sind“, dass sie eine „schwerwiegende Verletzung“ eines grundlegenden Menschenrechts darstellen. Dieser Begriff wird also klar bestimmt anhand eines objektiven Kriteriums, der Art und der Schwere der Handlung oder der Lage, in der sich der Betroffene befunden hat, sowie der Folgen, die er in seinem Herkunftsland erlitten hat. Dieses Element ist entscheidend, denn es muss gemäß Art. 2 Buchst. c der Richtlinie erklären, weshalb der Asylbewerber in sein Herkunftsland nicht zurückkehren kann oder dorthin nicht zurückkehren will.

54. Die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde muss also zur Bestimmung der materiellen Verfolgungshandlung die Art der konkreten Lage untersuchen, der der Betroffene in seinem Herkunftsland ausgesetzt ist, wenn er von seiner Grundfreiheit Gebrauch macht oder gegen die Beschränkungen verstößt, denen diese Grundfreiheit in seinem Herkunftsland unterliegt.

55. Aus den vorgenannten Gründen muss die fragliche Handlung meines Erachtens unter Berücksichtigung des Ziels des gemeinsamen europäischen Asylsystems eine besondere Schwere aufweisen, z. B. derart, dass die betroffene Person in ihrem Herkunftsland zu Recht nicht mehr leben kann oder es nicht mehr ertragen kann, dort zu leben.

19 — § 114 des Urteils.

20 — Vgl. Europäische Kommission für Menschenrechte, X/Vereinigtes Königreich, Entscheidung vom 12. März 1981, D.R. 22, S. 39, § 5.

56. Bei der Verfolgung handelt es sich nämlich um eine äußerst gravierende Handlung, weil mit ihr in flagranter Weise hartnäckig die grundlegendsten Menschenrechte aus Gründen der Hautfarbe, der Staatsangehörigkeit, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der politischen Überzeugung oder des religiösen Bekenntnisses vorenthalten werden. Die Verfolgung beinhaltet – unabhängig davon, in welcher Form sie erfolgt, und über die durch sie hervorgerufene Diskriminierung hinaus – eine Ablehnung der Person und ist darauf gerichtet, sie aus der Gesellschaft auszuschließen. Hinter der Verfolgung steht der Gedanke eines Verbots, und zwar des Verbots, aufgrund seines Geschlechts in Gemeinschaft mit anderen zu leben, des Verbots, im Hinblick auf seine Überzeugungen gleichbehandelt zu werden oder aufgrund seiner Rasse Zugang zur Gesundheitspflege und zum Bildungswesen zu erhalten. Diese Verbote beinhalten eine Sanktion für das, was der Einzelne ist oder wofür er steht.

57. Deshalb stellt die Verfolgung, wenn sie kollektiv und systematisch gegen eine bestimmte Bevölkerung betrieben wird, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. h des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs²¹ und der Statuten der Internationalen Strafgerichtshöfe dar.

58. Die individuell und isoliert gegen eine Person gerichtete Verfolgungshandlung stellt für den Betroffenen eine ebenso schwere wie nicht hinnehmbare Beeinträchtigung dar, insbesondere seiner grundlegendsten Rechte.

59. Dies ergibt sich im Übrigen aus den Vorbereitungsarbeiten zu der Richtlinie.

60. Der Rat hat bereits in seinem Gemeinsamen Standpunkt 96/196/JI²² den Begriff „Verfolgung“ in dem Sinne definiert, dass er sich auf Tatsachen bezieht, die eine gravierende Verletzung der Menschenrechte, z. B. des Rechts auf Leben, des Rechts auf Freiheit oder des Rechts auf körperliche Unversehrtheit, darstellen oder die es der Person eindeutig nicht erlauben, weiterhin in ihrem Herkunftsland zu leben²³.

61. Später, im Jahr 2002, wies der Unionsgesetzgeber in den Arbeiten des Rates auf die grundlegenden Menschenrechte hin und hob dabei insbesondere „das Recht auf Leben, das Recht, nicht der Folter unterworfen zu werden, und das Recht auf Freiheit und Sicherheit“ hervor, bevor er aufgrund der von einigen Mitgliedstaaten geäußerten Vorbehalte auf die Rechte einging, von denen gemäß Art. 15 Abs. 2 EMRK nicht abgewichen werden darf²⁴.

62. Die Rechte, auf die sich diese Vorschrift bezieht, sind die sogenannten „absoluten“ oder „unveräußerlichen“ Rechte jedes Menschen. Sie dürfen keinerlei Beschränkung unterliegen, nicht einmal bei einem öffentlichen Notstand. Dies gilt für das Recht auf Leben und das Recht auf Freiheit vor Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, Sklaverei oder Leibeigenschaft sowie vor willkürlicher Verhaftung und Inhaftierung²⁵.

63. Wenn daher ein Mann aus einem der in Art. 10 der Richtlinie genannten Gründe Gefahr läuft, exekutiert, gefoltert oder ohne irgendeine Art von Prozess gefangen gehalten zu werden, oder eine Frau Gefahr läuft, zwangsweise im Genitalbereich verstümmelt oder versklavt zu werden, liegt darin für sich genommen offenkundig und unbestreitbar eine Verfolgungshandlung vor. Das Risiko der

21 — Dieses Statut wurde am 17. Juli 1998 in Rom erlassen und ist am 1. Juli 2002 in Kraft getreten, *United Nations Treaty Series*, Bd. 2187, Nr. 38544. Nach Art. 7 Abs. 2 Buchst. g dieses Statuts bedeutet der Begriff „Verfolgung“ „den völkerrechtswidrigen, vorsätzlichen und schwer wiegenden Entzug von Grundrechten wegen der Identität einer Gruppe oder Gemeinschaft“.

22 — Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 4. März 1996 aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (ABl. L 63, S. 2).

23 — Nr. 4 des Gemeinsamen Standpunkts.

24 — Siehe die auf der Internetseite des Rates unter den Aktenzeichen 13620/01, 11356/02, 12620/02 und 13648/02 abrufbaren Dokumente.

25 — Diese Rechte sind jeweils in den Art. 2, 3, 4 Abs. 1 und 7 EMRK sowie in den Art. 2, 4, 5 Abs. 1 und 49 der Charta verankert.

Schmerzen ist als solches schwer und nicht wiedergutzumachen, und die Unfähigkeit eines Staates, seine Staatsangehörigen vor derartigen Übergriffen zu schützen, gebietet die Gewährung internationalen Schutzes. Die Mitgliedstaaten sind im Übrigen verpflichtet, diese Personen nicht in ihr Herkunftsland zurückzuschicken, widrigenfalls sie wegen Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 2 der Charta und Art. 21 der Richtlinie sowie gegen ihre Verpflichtungen im Rahmen der EMRK zur Verantwortung gezogen würden²⁶.

64. Besteht die Verfolgungshandlung aus einem Eingriff in ein unveräußerliches Recht, liegt deshalb, wenn dieser Eingriff auf Gründen einer religiösen Diskriminierung beruht, eine Verfolgung vor.

65. Was ist nun, wenn der Einzelne seinen Asylantrag auf einen Eingriff in sein Recht auf freie Religionsausübung stützt, das kein absolutes Recht im Sinne von Art. 15 Abs. 2 EMRK ist?

66. Auch hier ist meines Erachtens nach demselben Kriterium vorzugehen.

67. Das Recht, seine Religion auszuüben, ist kein Recht, von dem nicht abgewichen werden darf. Trotzdem ist es ein Grundrecht, und man könnte denken, dass eine Beschränkung oder eine Verletzung dieses Rechts selbst im Fall einer geringfügigen Beeinträchtigung geahndet werden müsste.

68. Diese Beschränkung ist naturgemäß für das Leben in der Gesellschaft notwendig. Insofern kann die Beschränkung einer religiösen Handlung durch eine Regelung, die ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen religiösen Gebräuchen in einem Staat gewährleisten soll, weder eine „Verfolgungshandlung“ noch ein Eingriff in die Religionsfreiheit sein. Eine solche Regelung dient vielmehr der Aufrechterhaltung eines wahrhaften religiösen Pluralismus und dazu, innerhalb eines Rechtsstaats und gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta sowie Art. 9 Abs. 2 EMRK für eine friedliche Koexistenz der einzelnen Bekenntnisse zu sorgen, wie es sich für eine demokratische Gesellschaft gehört²⁷. Aufgrund dieser Absicht ist es gerechtfertigt, bestimmte Verbote mit strafrechtlichen Sanktionen zu versehen, sofern die vorgesehenen Sanktionen verhältnismäßig sind und unter Wahrung der garantierten individuellen Freiheiten, insbesondere der Verteidigungsrechte, erlassen werden.

69. Ob eine Unverhältnismäßigkeit vorliegt, zeigt sich also am Maß der Maßnahmen und Sanktionen, die in Bezug auf den Betroffenen ergriffen wurden oder werden könnten. Diese Unverhältnismäßigkeit ist das objektive Merkmal der Verfolgung, d. h. eines Eingriffs in ein Recht der Person, von dem nicht abgewichen werden darf.

70. In diesem Rahmen ist es Sache der für die Prüfung des Asylantrags zuständigen Behörden, konkret zu untersuchen, welches die im Herkunftsland geltend gemachte Norm und die Repressionspraxis – im weiten Sinne und nicht nur aus der Sicht des Strafrechts – ist, die in diesem Fall tatsächlich zur Anwendung kommt.

71. Die von mir vorgeschlagene Auslegung liegt auf derselben Linie wie die des EGMR in seinem Unzulässigkeitsbeschluss in der Sache Z und T/Vereinigtes Königreich²⁸.

26 — Vgl. EGMR, Urteile vom 7. Juli 1989, *Soering/Vereinigtes Königreich*, Serie A Nr. 161, §§ 88 und 113, vom 4. Februar 2005, *Mamatkulov und Askarov/Türkei*, *Reports of Judgements and Decisions*, 2005-I, § 91, vom 12. Mai 2010, *Khodzhayev/Russland*, §§ 89 bis 105, und vom 8. Juli 2010, *Abdulazhon Isakov/Russland*, §§ 106 bis 112 und §§ 120 bis 131.

27 — Zur Anwendung dieser Grundsätze siehe insbesondere EGMR, Urteil *Leyla Şahin/Türkei*, §§ 104 bis 123 und die dort angeführte Rechtsprechung.

28 — Vgl. EGMR, Beschluss vom 28. Februar 2006, *Z und T/Vereinigtes Königreich*, *Reports of Judgements and Decisions*, 2006-III.

72. Diese Sache bedarf der Erwähnung, weil die dem EGMR vorgelegte Frage sehr ähnlich, wenn nicht gar identisch ist mit der, die uns das Bundesverwaltungsgericht mit seinen Vorlagebeschlüssen unterbreitet hat. Außerdem muss der Standpunkt des EGMR dargelegt werden, weil, wie wir gesehen haben, die Religionsfreiheit in der Charta und in der EMRK gleichlautend festgelegt ist. Die Bedeutung und der Umfang dieser Freiheit sind daher unter Berücksichtigung der vom EGMR entwickelten Rechtsprechung zu bestimmen.

73. Der EGMR hat sich in der genannten Sache mit der Frage auseinandergesetzt, ob einem Vertragsstaat aufgrund von Art. 9 EMRK eine Schutzpflicht obliegen kann, wenn er den Flüchtlingsstatus einer Person verweigert, der es bei ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland verwehrt wäre, ihren Glauben frei und offen zu leben. Zwei pakistanische Staatsangehörige christlichen Glaubens machten in jenem Fall geltend, dass sie bei Rückkehr in ihr Herkunftsland nicht als Christen leben könnten, ohne der Gefahr von Feindseligkeiten ausgesetzt zu sein, und Maßnahmen ergreifen müssten, um ihre Religionszugehörigkeit zu verheimlichen. Nach Ansicht der Kläger liefe es, wollte man von ihnen praktisch verlangen, ihr Verhalten zu ändern, indem sie ihre Zugehörigkeit zum Christentum verheimlichten und auf die Möglichkeit verzichteten, über ihren Glauben zu reden und ihn anderen gegenüber zu bekunden, darauf hinaus, ihnen ihr Recht auf Religionsfreiheit als solches zu versagen.

74. Der EGMR hat ihre Klage aufgrund einer Unterscheidung zwischen den in den Art. 2 bis 6 EMRK verankerten Grundprinzipien und den übrigen Bestimmungen der EMRK abgewiesen.

75. Er hat bekräftigt, dass die Schutzpflicht eines Vertragsstaats gegeben sein kann, wenn eine Person ausgewiesen wird, die bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt ist, ihr Leben zu verlieren, gefoltert zu werden, willkürlich inhaftiert zu werden oder einer flagranten Rechtsverweigerung ausgesetzt zu sein. Diese Rechtsprechung beruht auf der grundlegenden Bedeutung dieser Vorschriften. Der EGMR hat diese „zwingenden“ Erwägungen nicht automatisch auf die übrigen Bestimmungen der EMRK anwenden wollen, denn, so der EGMR, rein pragmatisch gesehen „kann man von dem ausweisenden Vertragsstaat nicht verlangen, dass er den Ausländer lediglich in ein Land ausweist, in dem die Bedingungen voll und ganz mit den Garantien für die Rechte und Freiheiten übereinstimmen, die in der EMRK verankert sind“.

76. So hat der EGMR es abgelehnt, diese Rechtsprechung auf Art. 9 EMRK auszudehnen, wenn der Betroffene lediglich Gefahr läuft, in der Ausübung seiner Religion behindert zu werden. Er hat nämlich erläutert, dass andernfalls die Vertragsstaaten „für die übrige Welt als indirekte Garanten der Religionsfreiheit auftreten müssten“. Nur unter außergewöhnlichen Umständen, wenn für den Betroffenen die „tatsächliche Gefahr einer flagranten Verletzung“ dieser Freiheit bestehe, treffe den Vertragsstaat eine Schutzpflicht. Man könne sich jedoch kaum einen Rechtsstreit vorstellen, in dem eine hinreichend flagrante Verletzung der genannten Freiheit für den Betroffenen nicht zugleich auch mit der tatsächlichen Gefahr verbunden sei, sein Leben zu verlieren, gefoltert zu werden und einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu sein, d. h., eine flagrante Rechtsverweigerung zu erleiden oder willkürlich inhaftiert zu werden.

77. Aus diesen Erwägungen meine ich daher, dass Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit eine „Verfolgungshandlung“ darstellen kann, wenn der Asylbewerber aufgrund der Ausübung dieser Freiheit oder aufgrund des Verstoßes gegen die Beschränkungen, denen diese Freiheit in seinem Herkunftsland unterliegt, der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt ist, exekutiert, gefoltert oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu sein, versklavt oder in Leibeigenschaft gehalten zu werden, willkürlich verfolgt oder inhaftiert zu werden.

78. Diese Auslegung bietet meiner Ansicht nach zum einen die Möglichkeit, einen gemeinsamen Mindestschutz für sämtliche Mitgliedstaaten festzulegen, den diese nicht unterschreiten dürfen, und zum anderen, ihnen in Einklang mit Art. 3 der Richtlinie die Freiheit zu lassen, günstigere Normen zu erlassen oder beizubehalten, sofern diese Normen mit der Richtlinie vereinbar sind.

79. Diese Überlegung will ich auf die Lage der Kläger der Ausgangsverfahren übertragen.

80. In Pakistan, wo der sunnitische Islam Staatsreligion ist und die Anhänger dieser Religion die Bevölkerungsmehrheit darstellen, bildet die Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft eine religiöse Minderheit, deren Mitglieder als Abtrünnige angesehen werden. Seitdem der Beschluss XX am 28. April 1984 in Kraft getreten ist, hat das Blasphemiegesetz die Art. 295 und 298-A des pakistanischen Strafgesetzbuchs verschärft, indem jede Person, die durch Wort oder Schrift, Gesten oder Darstellungen, mit direkten oder indirekten Anspielungen den heiligen Namen des Propheten Mohammed oder die mit dem Islam zusammenhängenden Symbole und Stätten beleidigt, mit der Todesstrafe oder einer Freiheitsstrafe bestraft werden kann. Außerdem wird gemäß den Art. 298-B und 298-C desselben Strafgesetzbuchs jedes Mitglied der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft mit einer Freiheitsstrafe von drei Jahren und einer Geldstrafe bestraft, wenn es seinen Glauben öffentlich bekundet, diesen Glauben mit dem Islam gleichsetzt, für ihn wirbt, sich für eine Bekehrung einsetzt, die mit dem Islam zusammenhängenden Symbole, Beschreibungen, Titel oder Grußformeln verwendet oder übernimmt, Koransuren öffentlich vorträgt, mit dem Islam zusammenhängende Gebräuche, z. B. Begräbniszeremonien, übernimmt oder auf jede sonstige Art und Weise den Islam beleidigt.

81. Angesichts dieser Informationen sind die in den Art. 9 und 10 der Richtlinie festgelegten Kriterien erfüllt. Das intellektuelle Element der Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 10 der Richtlinie beruht auf dem religiösen Grund, zumal sich die Art. 298-B und 298-C des pakistanischen Strafgesetzbuchs eindeutig auf Ahmadis beziehen. Was das materielle Element angeht, ist dieses in der Strafgesetzgebung und den in ihr vorgesehenen Sanktionen zu sehen.

82. Falls dieses Gesetz von den pakistanischen Behörden tatsächlich angewendet wird – was von der für die Prüfung des Asylantrags zuständigen Behörde anhand der Berichte zu untersuchen ist, die von den Staaten und den Organisationen zum Schutz der Menschenrechte regelmäßig herausgegeben werden –, kann es das Ausmaß einer Verfolgung annehmen.

83. Der Verstoß gegen das genannte Gesetz ist nämlich mit schweren und nicht hinnehmbaren Beeinträchtigungen der Person verbunden.

84. Zum einen stellt das im Gesetz enthaltene Verbot dadurch, dass es den Einzelnen eines wesentlichen Teils seiner Persönlichkeit beraubt, eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit dar. Außerdem verletzt das Gesetz die in den Art. 11 und 12 der Charta und in den Art. 10 und 11 EMRK verankerte Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, denn den Gläubigen wird durch die gesetzliche Beschränkung des Rechts, ihren Glauben öffentlich zu bekennen, das Recht verweigert, sich zusammenzuschließen und ihren Glauben zu bekennen.

85. Zum anderen führen die mit diesem Verbot verbundenen Sanktionen dazu, dass demjenigen, der sich weiterhin zu seinem Glauben bekennt, eine Freiheitsstrafe oder sogar die Todesstrafe droht und er damit seiner wichtigsten Rechte beraubt wird.

86. In Beantwortung der ersten Frage des vorlegenden Gerichts meine ich daher, dass Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit – unabhängig davon, auf welchen Teil der Religionsfreiheit sich dieser Eingriff richtet – eine „Verfolgungshandlung“ darstellen kann, wenn der Asylbewerber aufgrund der Ausübung dieser

Freiheit oder eines Verstoßes gegen Beschränkungen, denen diese Freiheit in seinem Herkunftsland unterliegt, der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt ist, exekutiert oder gefoltert zu werden, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu erleiden, versklavt oder in Leibeigenschaft gehalten oder willkürlich verfolgt oder inhaftiert zu werden.

87. In diesem Rahmen steht es den Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 der Richtlinie 2004/83 frei, günstigere Normen zu erlassen oder beizubehalten, sofern diese Normen mit der Richtlinie vereinbar sind.

88. In Anbetracht der Antwort, die ich für diese erste Frage vorschlage, braucht die zweite Frage des vorliegenden Gerichts meines Erachtens nicht geprüft zu werden.

C – Zur dritten Frage

89. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Furcht eines Flüchtlings vor Verfolgung gemäß Art. 2 Buchst. c der Richtlinie begründet ist, wenn er die Absicht hat, bei seiner Rückkehr in sein Herkunftsland religiöse Betätigungen vorzunehmen, die ihn einer Gefahr für sein Leben, seine Freiheit oder seine Unversehrtheit aussetzen, oder ob ihm stattdessen zuzumuten ist, dass er davon Abstand nimmt.

90. Bei der Frage geht es ganz konkret darum, ob diese Vorschrift dahin ausgelegt werden kann, dass die Furcht eines Flüchtlings vor Verfolgung dann nicht begründet ist, wenn er einer Verfolgungshandlung in seinem Herkunftsland dadurch entgehen kann, dass er davon Abstand nimmt, sich zu seinem Glauben öffentlich zu bekennen.

91. Ich bin entschieden gegen eine derartige Auslegung, und zwar aus den nachstehenden Gründen.

92. Erstens findet diese Auslegung keine Grundlage in der Richtlinie, insbesondere nicht in deren Art. 4.

93. Im Rahmen eines Antrags auf internationalen Schutz muss die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde bekanntlich gemäß Art. 2 Buchst. c der Richtlinie prüfen, ob die Furcht des Betroffenen, nach Rückkehr in sein Herkunftsland verfolgt zu werden, begründet ist. Das Gefühl der Furcht ist zwar mit Subjektivität behaftet, aber es geht darum, nachzuweisen, dass dieses Gefühl aufgrund von eher objektiven Gründen berechtigt ist. Die Beurteilung der Begründetheit der Furcht beinhaltet darum ausschließlich eine konkrete Einschätzung der Gefahren, denen der Betroffene ausgesetzt ist, sobald er in sein Herkunftsland zurückkehrt.

94. Das bedeutet, dass der Antrag auf internationalen Schutz, dessen Grundsätze in Art. 4 der Richtlinie aufgeführt sind, einer individuellen Prüfung zu unterziehen ist.

95. Nach Art. 4 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie sind alle verfügbaren Auskünfte und alle mit dem Herkunftsland des Antragstellers verbundenen Tatsachen, insbesondere die Rechts- und Verwaltungsvorschriften dieses Landes sowie die Art und Weise, in der sie angewandt werden, zu prüfen.

96. Sodann ist zu prüfen, wie sich der Betroffene nach Rückkehr in sein Herkunftsland verhalten wird, insbesondere, was er dort zu tun beabsichtigt.

97. Die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde muss nach Art. 4 Abs. 2, 3 Buchst. b bis d und 4 der Richtlinie sämtliche verfügbaren Informationen über den Asylbewerber berücksichtigen, insbesondere über seine Persönlichkeit, seinen Charakter, seine individuelle Lage, seine Einstellung, sein Alter und seine Vorstrafen sowie über die Tätigkeiten, die er unternommen oder nicht unternommen hat, seitdem er sein Herkunftsland verlassen hat.

98. Wie wir sehen, handelt es sich um sehr konkrete Informationen, die lediglich die Feststellung ermöglichen sollen, ob nach der Rückkehr des Asylbewerbers in sein Herkunftsland eine begründete Furcht besteht, dass die Tätigkeiten, die er unternommen wird, ihn einer Verfolgungshandlung aussetzen werden. In dieser Vorschrift weist jedoch nichts darauf hin, dass bei der Beurteilung der Begründetheit der Furcht eine Lösung anzustreben wäre, die es dem Asylbewerber ermöglicht, in seinem Herkunftsland zu leben, ohne Gewalt befürchten zu müssen, indem man von ihm u. a. verlangt, auf bestimmte ihm garantierte Rechte und Freiheiten zu verzichten.

99. Zweitens gewährleistet eine derartige Auslegung – entgegen dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie und der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs – nicht die Wahrung der in der Charta festgeschriebenen Grundrechte.

100. Zum einen meine ich, dass diese Auslegung der in Art. 1 der Charta verankerten Menschenwürde zuwiderliefe. Wollte man nämlich vom Asylbewerber verlangen, seinen Glauben zu verheimlichen, zu ändern oder davon Abstand zu nehmen, seinen Glauben öffentlich zu bekennen, würden wir von ihm verlangen, etwas zu ändern, was möglicherweise einen grundlegenden Teil seiner Identität ausmacht, d. h., sich selbst zu verleugnen. Niemand hat jedoch das Recht hierzu.

101. Zum anderen verstößt diese Auslegung gegen Art. 10 der Charta, denn sie würde den Betroffenen eines Grundrechts berauben, das ihm in dieser Vorschrift über die in Art. 52 Abs. 1 der Charta ausdrücklich vorgesehenen Fälle hinaus garantiert wird.

102. Außerdem würde die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde, wollte sie der genannten Auslegung folgen, Gefahr laufen, eine Lage, in der die Grundrechte des Asylbewerbers verletzt werden und unter der dieser in seinem Herkunftsland ohnehin schon leidet, zu verschlimmern. Überdies führt diese Auslegung letztlich dazu, den Asylbewerber für die Gewalt, der er ausgesetzt ist, teilweise verantwortlich zu machen, obwohl er Opfer der Unterdrückung ist.

103. Drittens können wir vernünftigerweise von einem Asylbewerber nicht erwarten, dass er zur Verhinderung einer Verfolgung davon Abstand nimmt, seinen Glauben zu bekennen, oder irgendeinen anderen grundlegenden Teil seiner Identität verbirgt, denn dann bestünde die Gefahr, dass die Rechte, die durch die Richtlinie geschützt werden sollen, und die mit ihr angestrebten Ziele in Frage gestellt werden²⁹.

104. Eine Verfolgung bleibt nämlich auch dann eine Verfolgung, wenn der Betroffene nach Rückkehr in sein Herkunftsland die Möglichkeit hat, sich bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten zurückhaltend und diskret zu verhalten, indem er seine Sexualität und seine politischen Ansichten sowie seine Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft verheimlicht oder davon Abstand nimmt, seine Religion auszuüben³⁰. Anderenfalls würde der Richtlinie schlicht und einfach ihre praktische Wirksamkeit genommen, denn sie könnte Personen nicht schützen, die, nachdem sie sich entschieden haben, in ihrem Herkunftsland ihre Rechte und Freiheiten auszuüben, Verfolgungshandlungen

29 — Ich schließe bei meiner Prüfung natürlich Fälle aus, in denen die religiösen Riten besonders unangemessen sind, z. B. bei Menschenopfern oder beim Gebrauch von Drogen.

30 — Vgl. Urteil des Supreme Court of the United Kingdom (Vereinigtes Königreich) HJ (Iran)/Secretary of State for the Home Department und HT (Kamerun)/Same, (2010) UKSC 31.

ausgesetzt sind. In Fällen wie den Ausgangsverfahren hieße das, dass die Rechte, die die Richtlinie Y und Z garantieren will und auf die sich ihr Asylantrag gerade stützt, und zwar ihr Recht, sich öffentlich zu ihrer Religion zu bekennen, ohne befürchten zu müssen, verfolgt zu werden, ihrer Wirkung beraubt würden.

105. Viertens richtet sich auf diesem Gebiet nichts nach rationalen Erwägungen. Wie der Gerichtshof in seinem Urteil *Salahadin Abdulla u. a.*³¹ festgestellt hat, ist die Beurteilung der Größe der Gefahr in allen Fällen mit Wachsamkeit und Vorsicht vorzunehmen, da Fragen der Integrität der menschlichen Person und der individuellen Freiheiten betroffen sind, die zu den Grundwerten der Europäischen Union gehören³². Wollte man von einem Asylbewerber erwarten, dass er sich vernünftig verhält, obwohl er in Unsicherheit und Angst vor Gewalt oder einer Inhaftierung lebt, könnte man die Gefahr, der die Person ausgesetzt wäre, nicht zutreffend beurteilen. Dies wäre eine riskante Wette, und das Asylrecht darf sich nicht auf eine solche Prognose stützen. Außerdem hielte ich das für leichtsinnig. Egal nämlich, zu welchen Anstrengungen der Betroffene im Hinblick auf seine Art, in der Öffentlichkeit zu leben, bereit sein mag, er bleibe in seinem Herkunftsland immer ein Abtrünniger, ein Dissident oder ein Homosexueller. Es ist jedoch bekannt, dass in einigen Ländern sämtliche – selbst die unbedeutendsten – Tätigkeiten ein Vorwand für jede Art von Übergriffen sein können.

106. Aufgrund dieser Erwägungen bin ich somit der Ansicht, dass Art. 2 Buchst. c der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass die Furcht eines Asylbewerbers vor Verfolgung dann begründet ist, wenn er beabsichtigt, nach der Rückkehr in sein Herkunftsland religiöse Betätigungen fortzusetzen, die ihn der Gefahr einer Verfolgung aussetzen. Unter diesen Umständen und im Sinne der Wahrung der in der Charta festgeschriebenen Grundrechte bin ich der Ansicht, dass die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde diesem Asylbewerber vernünftigerweise nicht zumuten kann, dass er von diesen Betätigungen, insbesondere seinem Glaubensbekenntnis, Abstand nimmt.

IV – Ergebnis

107. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Bundesverwaltungsgericht wie folgt zu antworten:

1. Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ist dahin auszulegen, dass eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit – unabhängig davon, auf welchen Teil der Religionsfreiheit sich dieser Eingriff richtet – eine „Verfolgungshandlung“ darstellen kann, wenn der Asylbewerber aufgrund der Ausübung dieser Freiheit oder aufgrund des Verstoßes gegen Beschränkungen, denen diese Freiheit in seinem Herkunftsland unterliegt, der tatsächlichen Gefahr ausgesetzt ist, exekutiert, gefoltert oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu sein, versklavt oder in Leibeigenschaft gehalten oder willkürlich verfolgt oder inhaftiert zu werden.

Es steht den Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 der Richtlinie 2004/83 frei, günstigere Normen zu erlassen oder beizubehalten, sofern diese Normen mit der Richtlinie vereinbar sind.

2. Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/83 ist dahin auszulegen, dass die Furcht eines Asylbewerbers vor Verfolgung dann begründet ist, wenn er beabsichtigt, nach der Rückkehr in sein Herkunftsland religiöse Betätigungen fortzusetzen, die ihn der Gefahr einer Verfolgung aussetzen. Die für die Prüfung des Asylantrags zuständige Behörde kann in diesem

31 — Urteil vom 2. März 2010 (C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, Slg. 2010, I-1493).

32 — Randnr. 90 des Urteils.

Zusammenhang und im Sinne der Wahrung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschriebenen Grundrechte diesem Asylbewerber vernünftigerweise nicht zumuten, dass er von diesen Betätigungen, insbesondere seinem Glaubensbekenntnis, Abstand nimmt.