

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur weltweiten Lage der Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einleitung	4
II. Dimensionen und Träger des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit	6
1. Rechtliche Grundlagen	6
2. Sachlicher Geltungsbereich	7
3. Schutzbereich des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit.....	7
4. Religions- und Weltanschauungsfreiheit: ein Freiheitsrecht	8
5. Träger der Religions- und Weltanschauungsfreiheit	9
6. Dimensionen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit.....	9
7. Verbot der Diskriminierung.....	10
8. Schutzpflichten des Staates.....	10
9. Der Wechsel der eigenen Religion oder Weltanschauung.....	11
10. Freiheit der Religion und Weltanschauung: die gemeinschaftliche Ausübung und die Zulässigkeit von Registrierungsverfahren.....	12
11. Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit.....	12
12. Religions- und Weltanschauungsfreiheit: der Schutz indigener Völker	13
13. Religions- und Weltanschauungsfreiheit: Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen.....	14
14. Religions- und Weltanschauungsfreiheit von Kindern	15

	Seite
III. Typologie der Verletzungen des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch staatliche und nicht-staatliche Akteure	17
1. Nationalrechtliche Verankerung der positiven und negativen Religions- und Weltanschauungsfreiheit	17
2. Einschränkung der Möglichkeit, die Religion zu wechseln.....	20
2.1. (Straf)rechtliche Sanktionen	21
2.2. Administrative Behinderungen.....	23
2.3. Familienrechtliche und erbrechtliche Sanktionen.....	23
2.4. Vorurteile und soziale Stigmatisierung.....	24
3. Einschränkung der öffentlichen Ausübung von Religion	24
3.1. Anerkennung und Registrierung.....	24
3.2. Religiöse Praxis und Lebensweisen.....	27
3.3. Religiöse Erziehung.....	30
3.4. Bau und Pflege religiöser Einrichtungen	31
3.5. Belange der Religionsfreiheit indigener Völker	33
3.6. Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen.....	35
3.7. Religionsfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit.....	36
4. Diskriminierung auf Grund von Religion und Weltanschauung	38
4.1. Zugang zu Staatsdienst, öffentlichen Ämtern und Dienstleistungen	38
4.2. Zugang zu Bildung	40
4.3. Zugang zu Privatwirtschaft.....	41
4.4. Einschränkungen der Religionsfreiheit auf Grund eines religiös strukturierten Familien- und Erbrechts	41
4.5. LSBTI und Religionsfreiheit	43
IV. Das Phänomen Gewalt: Staatliche Schutzpflicht und Gewalttaten durch staatliche und nicht-staatliche Akteure	45
1. Gewalt im Namen von Religion (d. h. ausgehend von „religiös argumentierenden“ staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren)	45
1.1. Gegen religiöse Minderheiten.....	46
1.2. Gegen „nicht-konforme“ Personen / Gruppen (einschließlich Religionskritiker, „Freidenker“, Atheisten, etc.)	52
1.3. Gegen andere vulnerable Gruppen, insbesondere LSBTI-Personen....	52
1.4. Terrorismus.....	53
2. Staatliche Schutzpflicht und Gewalt gegen Menschen auf Grund ihrer religiösen Zugehörigkeit, aber nicht im Namen der Religion (z. B. ausgehend von radikal-nationalistischen Ideologien).....	59
V. Einsatz der Bundesregierung zum Schutz des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit	63
1. In internationalen Foren und Prozessen.....	63
1.1. Europäische Union (EU).....	63

	Seite
1.2. Europarat	63
1.3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	64
1.4. Vereinte Nationen (VN)	64
2. Bilateral und durch Projekte	65
2.1. Bilaterale politische Kontakte.....	65
2.2. Projekte des Auswärtigen Amts.....	66
2.3. Religion und Entwicklungspolitik	67
VI. Schlussbemerkung	71

I. Einleitung

Der Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 01.07.2015 (Bundestagsdrucksache 18/5408) aufgefordert, einen Bericht vorzulegen, „(...) in dem der Stand der Religions- und Glaubensfreiheit in den Staaten weltweit beschrieben wird. Dargestellt werden sollen einerseits die Situation der Religions- und Glaubensfreiheit sowie die politischen Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland zur Verhinderung von Verletzungen dieses Menschenrechts.“¹

Ansatz und Gegenstand des Berichts der Bundesregierung

Der vorliegende Bericht basiert auf einem weiten Verständnis von Religion und Weltanschauung. Er folgt der freiheitlichen Auslegung dieses Rechts, wie sie der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (VN) und die VN-Sonderberichterstattung über Religions- und Weltanschauungsfreiheit vornehmen. Er illustriert den Sachstand weltweit anhand von typischerweise vorkommenden Verletzungen des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch staatliche und nicht-staatliche Akteure.

Einen anderen Ansatz verfolgt das US-Außenministerium, das jährlich weltweite Länderanalysen zum Thema verfasst.² Auch die Interfraktionelle Arbeitsgruppe über Religions- und Glaubensfreiheit und religiöse Toleranz des Europäischen Parlaments erstellt Länderanalysen, wählt Länder jedoch nach Schwere der Verletzungen aus.³ Daneben gibt es eine Reihe von Akteuren, die anhand der Berichterstattung von Betroffenen, Experten und anderer Quellen, eine Vergleichbarkeit zwischen Ländern herstellen wollen. Die Deutsche Bischofskonferenz und die Evangelische Kirche in Deutschland haben 2013 einen „Ökumenischen Bericht zur Religionsfreiheit von Christen weltweit“ veröffentlicht.⁴ Angesichts der Vielzahl und der unterschiedlichen Ansätze vorhandener Berichte war es das Ziel der Bundesregierung, Duplizierungen möglichst zu vermeiden und durch den typologischen Ansatz einen Mehrwert zu erzielen.

Der Bericht nutzt die vorliegenden Quellen, greift aber auch zurück auf Analysen im Rahmen des universellen Staatenüberprüfungsverfahrens der VN und von Länderbesuchen von VN-Sonderberichterstellern. Vor allem aber beruht er auf einer Datenerhebung an 93 deutschen Auslandsvertretungen im Oktober 2015. Die Auswahl war vom geschilderten konzeptionellen Ansatz des Berichts geleitet und umfasste (ohne erschöpfend sein zu wollen) Länder, in denen typische Verletzungen – schwerer oder minder schwerer Natur – vorkommen.

Der Bericht strebt nicht an, sämtliche Verletzungen des Menschenrechts in allen Ländern zu behandeln. Das hätte den Rahmen und auch die vorhandenen Kapazitäten gesprengt. So finden bestimmte Spezialthemen, wie z. B. die Religionsfreiheit von Kindern, nur am Rande Erwähnung. Der Bericht ist auch keine wissenschaftliche Untersuchung, sondern zeigt anhand konkreter Beispiele eine Typologie der Verletzungen des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Die Situation in Deutschland war nicht Berichtsgegenstand; wo für Zwecke des Berichts sinnvoll, erfolgten dennoch einzelne Bezugnahmen.

Im Hinblick auf die Konzeptionierung des Berichts erfolgte eingangs der Arbeiten ein Austausch mit dem VN-Sonderberichtersteller über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Prof. Dr. Dr. h. c. Heiner Bielefeldt. Mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte fand ein Austausch hinsichtlich Konzept und Inhalt statt. Beiden gebührt Dank für ihre wertvollen Anregungen. Begleitend fanden Einzelgespräche mit solchen Akteuren statt, die entsprechendes Interesse bekundet hatten.

Grundlagen des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist in Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in Art. 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verankert. Letzterer lautet:

¹ In dem Bericht der Bundesregierung geht es um internationale Sachverhalte, deren Beurteilungsmaßstab völkerrechtliche Rechtsgrundlagen sind. Daher wird hier der diesen Rechtsgrundlagen folgende Begriff „Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ benutzt und nicht der im deutschen Rechtsbereich übliche Begriff der „Religions- und Glaubensfreiheit“.

² <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf>.

³ <http://www.religiousfreedom.eu/2015/06/30>.

⁴ <https://www.ekd.de/EKD-Texte/religionsfreiheit.html>.

„Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden. (...)“

Die Formulierung unterstreicht: Das Menschenrecht schützt nicht die Religion an sich, sondern den gläubigen, beziehungsweise den nicht-gläubigen Menschen.

Was allerdings Religion oder Weltanschauung ist, lässt sich nicht abschließend definieren. Religiöse und weltanschauliche Systeme sind vielzählig, in sich vielfältig und teilweise widersprüchlich. Sie verändern sich zudem ständig durch die Praxis ihrer Mitglieder: Religion ist im Ergebnis das, was Menschen daraus machen. Im Grundsatz geht es um eine frei gewählte und tief verankerte persönliche Überzeugung oder Glaubensvorstellung, die allein oder in Gemeinschaft ausgeübt wird. Diese individuelle oder gemeinschaftliche Ausübung von Religion und Weltanschauung bildet entsprechend den Gegenstand des menschenrechtlichen Schutzgutes – nicht die Religion oder Weltanschauung selbst.

Aufbau des Berichts

Der Bericht arbeitet im zweiten Kapitel die Dimensionen des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit heraus. Im dritten Kapitel beschäftigt er sich mit typischerweise vorkommenden Rechtsverletzungen und illustriert diese anhand von Länderbeispielen. Das vierte Kapitel widmet sich dem Phänomen Gewalt im Namen der Religion und der staatlichen Schutzpflicht vor solchen Gewalttaten, die von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verübt werden. Kapitel fünf enthält eine Darstellung des Einsatzes der Bundesregierung zur Förderung des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Hinweis zur sprachlichen Gleichbehandlung

Wo nicht ausdrücklich die weibliche Sprachform benutzt wird, gelten alle Personen- und Funktionsbezeichnungen, die in diesem Bericht gebraucht werden, sowohl in der männlichen als auch in der weiblichen Sprachform.

II. Dimensionen und Träger des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit

1. Rechtliche Grundlagen

Das Menschenrecht auf Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit, wie es vollständig heißt (kurz: Religions- und Weltanschauungsfreiheit), ist unter anderem in Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und in Art. 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (kurz: VN-Zivilpakt) verankert. Dies sind die wichtigsten internationalen Standards.

Box 1

Artikel 18 AEMR (1948):

„Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder seine Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausbildung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.“

Artikel 18 VN-Zivilpakt (1966):

„Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.

Niemand darf einem Zwang ausgesetzt werden, der seine Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen würde.

Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen.“

Art. 18 VN-Zivilpakt ist notstandsfest. Auch in Zeiten innerer Unruhen, von Bürgerkrieg, kriegerischer Auseinandersetzungen zwischen Staaten oder anderer kriegerischer Akte (öffentlicher Notstand) dürfen Vertragsstaaten den Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit nicht außer Kraft setzen (Art. 4 Abs. 2 VN-Zivilpakt). Das veranschaulicht die große Bedeutung, die der VN-Zivilpakt der Religions- und Weltanschauungsfreiheit zuspricht. Gleichzeitig hat diese im Kanon der Menschenrechte keine Sonderstellung. Wie andere Menschenrechte auch kann sie unter bestimmten (engen) Voraussetzungen (niedergelegt in Art. 18 Abs. 3 VN-Zivilpakt, s. auch Ziff. II. 4.) eingeschränkt werden und sie bedarf zu ihrer vollen Verwirklichung auch der Umsetzung anderer Menschenrechte.

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist auch durch regionale Menschenrechtsverträge geschützt. Zum Beispiel schreibt Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) für die 47 Mitgliedsstaaten des Europarats ihren Schutz verbindlich vor; Art. 12 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention verankert ihn für 23 der 35 Mitgliedsstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten. Die Arabische Menschenrechtscharta (derzeit 14 Vertragsstaaten⁵) affirmiert in der Präambel die internationalen Menschenrechtsverträge und die – rechtlich nicht bindende – Kairo-Erklärung der Organisation für Islamische Zusammenarbeit. Sie verbietet in Art. 25 eine Diskriminierung von Minderheiten, u. a. bei der Ausübung ihrer Religion. Art. 30 Abs. 1 garantiert – notstandsfest – die Religionsfreiheit im Rahmen geltender gesetzlicher Regelungen. Art. 30 Abs. 2 regelt die freie Religionsausübung analog zu Art. 18 Abs. 3 VN-Zivilpakt. Die Reichweite der Religionsfreiheit ist gegenüber Art. 18 Abs. 1 VN-Zivilpakt in Art. 25 allerdings nur in abgeschwächter Form und

⁵ Algerien, Bahrain, Irak, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libanon, Libyen, Palästinensische Gebiete, Katar, Saudi-Arabien, Sudan, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate.

allein für religiöse Minderheiten geregelt.⁶ Auch im afrikanischen Menschenrechtssystem ist der Schutzstandard geringer als im VN-Zivilpakt.⁷

2. Sachlicher Geltungsbereich

168 Staaten haben den VN-Zivilpakt bislang ratifiziert. Sie haben sich damit völkerrechtlich verpflichtet, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit zu achten, zu schützen und zu fördern. Nur wenige Vertragsstaaten des VN-Zivilpaktes haben das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch einen religiös begründeten Vorbehalt eingeschränkt.⁸ Völkerrechtlich wird die Wirkung solcher Vorbehalte kontrovers diskutiert. Vorbehalte, die sich gegen notstandsfeste Normen richten, gelten vielen als unwirksam.⁹ Der VN-Menschenrechtsausschuss¹⁰ legt mit seinen Allgemeinen Bemerkungen den VN-Zivilpakt aus. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 (1994) vertritt er eine eindeutige Ansicht: Vorbehalte, die unwirksam sind, bleiben in der Folge unbeachtlich.¹¹ Artikel 18 VN-Zivilpakt wäre danach auch für die Staaten verbindlich, die ihm gegenüber einen Vorbehalt erklärt haben. Die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich und das Vereinigte Königreich reagierten ablehnend auf diese Interpretation.¹² Auch die VN-Völkerrechtskommission steht dem Automatismus kritisch gegenüber. Unter Berücksichtigung der Rechtsentwicklung seit 1994 stellte sie 2011 eine (unverbindliche) Richtlinie auf, die einen vermittelnden Lösungsweg vorschlägt.¹³ Sollte ein VN-Vertragsorgan einen Vorbehalt für unzulässig erachten, soll es einem Staat eine Frist von 12 Monaten setzen können, innerhalb derer er sich zum Vorbehalt erklären muss.¹⁴ Nur wenn der Staat zum Ausdruck brächte, der Vorbehalt sei Bedingung für den völkerrechtlichen Vertragsschluss, wäre dies zu berücksichtigen.¹⁵ Grundsätzlich sei jedoch zu vermuten, der unzulässige Vorbehalt sei unbeachtlich.¹⁶

Auch Staaten, die den VN-Zivilpakt nicht ratifiziert haben¹⁷, sind zum Schutz der Religionsfreiheit angehalten. Das ergibt sich aus der Staatenpraxis im Universellen Staatenüberprüfungsverfahren im VN-Menschenrechtsrat. Die Staaten sind übereingekommen, dass diese Überprüfung anhand der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbrieften Rechte erfolgt¹⁸, darunter auch der Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

3. Schutzbereich des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Artikel 18 VN-Zivilpakt definiert nicht näher, was unter Religion oder Weltanschauung der geschützten Person zu verstehen ist. Das hat vor allem zwei Gründe: Das Menschenrecht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützt den Menschen darin, sich in religiösen oder weltanschaulichen Fragen zu entwickeln und

⁶ „[...] umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.“

⁷ Art. 8 der Banjul-Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker gewährleistet die „[...] freie Religionsausübung. Niemand darf in der Ausübung dieser Freiheiten beschränkt werden, es sei denn aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“

⁸ Z. B. Ägypten, Bahrain, Kuwait und Mauretanien.

⁹ Zur Debatte siehe: Konstantin Korkelia (2002): *New Challenges to the Regime of Reservations under the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: *EJIL*, Vol. 13, S. 437 ff.; Bruno Simma und Gleider I. Hernandez (2011): *Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Rights Treaty: Where do we stand?* In: Enzo Cannizzaro (Hg.): *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, S. 60ff.

¹⁰ Der VN-Menschenrechtsausschuss, ein Fachausschuss mit 18 unabhängigen Experten, überwacht die Einhaltung des VN-Zivilpaktes.

¹¹ Human Rights Committee, General comment No. 24 (1994): *Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocol thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant*, VN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, Rn. 18. Bekannt unter: „Severability-Doctrine“.

¹² *Observations by the Governments of the United States and the United Kingdom on Human Rights Committee General Comment No. 24 (52) relating to reservations*. Dazu näher Korkelia, S. 462.

¹³ Guideline 4.5.3. In: VN (2011): *Report of the International Law Commission*, VN-Dok. A/66/10/Add.1.

¹⁴ Guideline 4.5.3, Nr. 4: „If a treaty monitoring body expresses the view that a reservation is invalid and the reserving State or international organization intends not to be bound by the treaty without the benefit of the reservation, it should express its intention to that effect within a period of twelve months from the date at which the treaty monitoring body made its assessment.“ In: VN (2011): *Report of the International Law Commission*, VN-Dok. A/66/10/Add.1.

¹⁵ Das hätte nach Ansicht der ILC allerdings zu Folge, dass der ganze Vertrag dann nicht gelte.

¹⁶ Guideline 4.5.3, Nr. 2. In: VN (2011): *Report of the International Law Commission*, VN-Dok. A/66/10/Add.1.

¹⁷ Z. B. Katar, Kuwait, Malaysia, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, u. a.

¹⁸ VN-Menschenrechtsrats-Resolution 5/1; A_HRC_RES_5_1.doc.

ggf. zu verändern. Dieser Freiraum wäre gefährdet, wenn es eine allgemeingültige Definition dessen gäbe, was Religion oder Weltanschauung ist. Dann könnten auch die Staaten von vornherein bestimmen, was eine Religion ist und was nicht. Zudem wurzeln Religion und Glaube jenseits des Intellekts oder gehen über ihn hinaus. Eine durch den Intellekt zu erfolgende Definition ist daher nur bedingt möglich. Die meisten Versuche einer Definition von Religion sind bislang eurozentristisch und theistisch geprägt. Insgesamt gibt es in der wissenschaftlichen Diskussion keinen Konsens über eine Definition von Religion.¹⁹

Dennoch braucht es eine Handhabe, um bestimmen zu können, wann der Schutzbereich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit einschlägig ist. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 (1993) des VN-Menschenrechtsausschusses zu Art. 18 VN-Zivilpakt gibt erste Anhaltspunkte, was als Religion oder Weltanschauung einer Person zu verstehen ist:

„Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (...) hat einen weiten Geltungsbereich; es umfasst die Gedankenfreiheit in allen Bereichen, die persönliche Weltanschauung und die allein oder in Gemeinschaft mit anderen bekundete Zugehörigkeit zu einer Religion oder einem Glauben. (...) Artikel 18 schützt die theistischen, nicht theistischen und atheistischen Anschauungen sowie das Recht, sich zu keiner Religion oder Weltanschauung zu bekennen. Die Ausdrücke »Weltanschauung« und »Religion« müssen im weiten Sinn ausgelegt werden. Artikel 18 beschränkt sich in seiner Anwendung nicht auf die traditionellen Religionen und auf Religionen und Anschauungen, welche ähnliche institutionelle Merkmale und Praktiken haben wie die traditionellen Religionen.“²⁰

Die Literatur²¹, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte²² und nationale Gerichte²³ haben Kriterien benannt bzw. in Einzelfällen herangezogen, um den Anwendungsbereich des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit näher zu bestimmen. Sie bilden gemeinsam keine für alle Fälle abschließende Definition, sondern bieten im Einzelfall Abgrenzungshilfen an. Einige davon lassen sich auf Art. 18 VN-Zivilpakt übertragen, z. B.:

- Religiöse oder weltanschauliche Inhalte beziehen sich immer auf das, was einem Menschen im Kern am wichtigsten ist;
- sie bestimmen häufig einen Aspekt der Identität der Person oder Personengruppe;
- sie verfügen über einen gewissen Grad an Ernsthaftigkeit und Bedeutung;
- sie fordern oft eine innere Haltung und / oder beinhalten Handlungsgebote und Verbote;
- sie stehen in einem größeren Sinnzusammenhang und bieten Orientierung.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 verdeutlicht auch, dass der Schutzbereich des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowohl die Freiheit, sich zu einer Religion oder Weltanschauung zu bekennen, umfasst (positive Religionsfreiheit), als auch das Recht, dies nicht zu tun (negative Religionsfreiheit).

4. Religions- und Weltanschauungsfreiheit: ein Freiheitsrecht

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist ein Freiheitsrecht, d. h. die Freiheit von Einschränkungen ist die Regel und die Begrenzung der Freiheit die Ausnahme – nicht umgekehrt. Einschränkungen müssen immer sehr eng auszulegende Voraussetzungen erfüllen: Der Staat darf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Vorschrift einschränken. Er muss damit eines der folgenden Ziele verfolgen: den Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder die Grund- und

¹⁹ Eckart Klein und Bernhard Schäfer (2006): Religionsfreiheit und IPbürgR. In: A. Zimmermann (Hg.), Religion und Internationales Recht, S. 130 m.w.N.; Arif A. Jamal (2015): The impact of definitional issues on the right of freedom of religion and belief. In: S. Ferrari (Hg.), Routledge Handbook of Law and Religion, S. 91ff. Ferner Michael Klöcker und Udo Tworuschka (1997): Vorbemerkung zur Religion(en)-Forschung. In: M. Klöcker/U. Tworuschka (Hg.), Handbuch der Religionen, I-5, S. 1.

²⁰ Human Rights Committee, General comment No. 22 (1993): Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion), CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

²¹ Heiner Bielefeldt (2013): Misperceptions of Freedom of Religion or Belief. In: Human Rights Quarterly, S. 39ff.; Jamal, 91; T. Jeremy Gunn (2003): The complexity of religion and the definition of „religion“ in international law. In: Harvard human rights journal, Bd. 16, S. 189-215; Klöcker/Tworuschka, a.a.O.

²² EGMR, Urteil vom 06.11.2008, L gegen Deutschland, Nr. 58911/00, Rn. 80: „Unter der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sind Überzeugungen zu verstehen, die ein gewisses Maß an Triftigkeit, Ernsthaftigkeit, Kohärenz und Bedeutung erreichen (...).“

²³ House of Lords, Judgments – R. v. Secretary of State for Education and Employment, [2005] UKHL 15, Rn. 22-23.

Freiheitsrechte Dritter (Art. 18 Abs. 3 VN-Zivilpakt). Schließlich muss die Einschränkung verhältnismäßig sein. Unter diesen eng auszulegenden Voraussetzungen ist es Staaten möglich, die Religions- und Weltanschauungsfreiheit in Bezug auf äußere Handlungen (sog. *forum externum*) – wie das Abhalten von Gottesdiensten oder das Tragen religiös motivierter Kleidung – zu begrenzen.

5. Träger der Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Ausgangspunkt für den Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist das Individuum. Jeder einzelne Mensch soll in einem rechtlich verankerten Freiraum selbst über die für ihn elementaren Fragen des Daseins entscheiden und danach leben können. Der Mensch ist daher Subjekt des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit, und zwar für sich allein und in Gemeinschaft mit anderen.

Die gemeinschaftliche Ausübung ist wesentlicher Bestandteil vieler Religionen und daher explizit in Art. 18 VN-Zivilpakt genannt (s. Box 1). Da Anknüpfungspunkt des Rechts das Individuum ist, stellt sich die Frage, ob sich auch Religionsgemeinschaften auf den Schutz des Menschenrechts berufen können. Im regionalen Schutzsystem der EMRK ist das zu bejahen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) erklärte mehrfach, dass sich eine Religionsgemeinschaft direkt auf die Religions- und ebenso geschützte Versammlungsfreiheit berufen könne.²⁴ Inhaltlich umfasst der Schutz die gemeinschaftliche Ausübung einer Religion wie auch die Organisation und Verwaltung der eigenen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft. In internationalen Foren ist dies bekannt als Autonomie der Religionsgemeinschaften, in der deutschen Grundrechtsdogmatik als Selbstbestimmungsrecht. Dieser Schutz ist wichtig, weil Religion ohne einen organisatorischen Rahmen kaum denkbar ist und im Alltag nur schwer überlebensfähig wäre. Es gibt gute Gründe, Art. 18 VN-Zivilpakt ebenso zu verstehen. Der institutionelle Schutz einer Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft leitet sich dennoch immer aus dem Schutz der Einzelperson ab. Es ist der menschenrechtliche Schutz des Einzelnen, an dem die Religionsgemeinschaften partizipieren und nicht umgekehrt: Art. 18 VN-Zivilpakt schützt nicht die Religion an sich, sondern nur den gläubigen bzw. nicht-gläubigen Menschen, s. o.

6. Dimensionen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützt eine innere und eine äußere Dimension:

- Freiheit des Denkens, des Gewissens und der Religion oder Weltanschauung (in der Form der Freiheit, eine Religion / Weltanschauung zu haben, oft als „positive Religionsfreiheit“ bezeichnet beziehungsweise Freiheit zur Religion).
- Freiheit, keine Religion oder Weltanschauung zu haben (oft als „negative Religionsfreiheit“ oder als Freiheit von der Religion / Weltanschauung bezeichnet).
- Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung anzunehmen beziehungsweise zu wechseln (Recht auf Konversion).
- Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung privat oder öffentlich allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu praktizieren (Teil der „positiven Religionsfreiheit“).

Die ersten drei Freiheiten sind eng miteinander verbunden. Sie umfassen den Kernbereich menschlichen Daseins und sollen dem einzelnen Menschen den erforderlichen inneren Freiraum für grundlegende Fragen nach Sinn und Zweck des Daseins, nach Zugehörigkeit zu etwas jenseits des menschlich Wahrnehmbaren und nach größeren Zusammenhängen gewährleisten. Daher genießt dieser innere Raum der Selbstvergewisserung (sog. *forum internum*) absoluten Schutz durch Art. 18 VN-Zivilpakt. Jedwede Art staatlich angeordneter und zwangsweise durchgeführter Verinnerlichung religiöser oder weltanschaulicher Inhalte verletzt diesen „inneren Raum“ und ist daher menschenrechtswidrig.

Die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung privat oder öffentlich allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu praktizieren, schützt Handlungen jenseits dieses inneren Raums (sog. *forum externum*). Zu ihnen gehören:

- Das Recht, die Religion oder Weltanschauung zu lehren, ihre Inhalte zu praktizieren und ihre Vorschriften zu befolgen.
- Schutz und Gewährleistung der öffentlichen Ausübungsmöglichkeit.

²⁴ Beispiel: EGMR, Schüth v. Germany, Urteil vom 23.09. 2010, 1620/03, Rn. 58.

- Das Recht, bei Erwachsenen für eine Religion oder Weltanschauung zu werben – jenseits von Abhängigkeitsverhältnissen oder unter Anwendung von physischem oder psychischem Zwang.
- Das Recht, keiner Religionsgemeinschaft anzugehören bzw. sich zu keiner bekennen zu müssen.

Art. 18 VN-Zivilpakt umschreibt dies mit Gottesdienst, die Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht. Beim *forum externum* sind sehr unterschiedliche Handlungen geschützt, die ihren Grund in einer Religion oder Weltanschauung haben. Es hat in der Praxis große Bedeutung, denn für viele Menschen ist ihre religiöse oder weltanschauliche Überzeugung eng mit ihren öffentlichen Handlungen verknüpft. Diese müssen möglich sein, ohne Angst vor Benachteiligung oder Übergriffen zu haben. Religionsgemeinschaften genießen daher Schutz vor Verboten oder anderen Sanktionen, die ihre Existenz gefährden können. Kontrolliert der Staat religiöse Praktiken und Inhalte, z. B. durch Publikationsverbote oder durch geheimdienstliche Überwachung, kann dies die Religionsfreiheit verletzen. Nicht zu rechtfertigende administrative Hürden bei Bauvorhaben von religiösen Einrichtungen können einen Grad an Schwere erreichen, dass sie eine Verletzung der Religionsfreiheit sind.

Die Grenzen zwischen *forum internum* und *forum externum* sind oft fließend: so ist die Konversion als Glaubenswechsel dem inneren Raum zuzurechnen, geht aber oft einher mit äußeren Bekundungen bzw. ist Folge von Glaubenswerbung.

Art. 18 Abs. 4 VN-Zivilpakt räumt Erziehungsberechtigten das Recht ein, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder zu gestalten. Diese müssen dabei ihre Kinder gemäß deren Reifegrad einbeziehen.

7. Verbot der Diskriminierung

Die gleiche angeborene Würde aller Menschen prägt die Menschenrechte, denn aus ihr entspringen die Gleichberechtigung aller Menschen und das Verbot jedweder Diskriminierung. Letzteres muss zusammen mit dem Freiheitsgebot der Menschenrechte gelesen werden, das sich ebenfalls aus der Würde des Menschseins ableitet. Diskriminierungsschutz enthält im Grundsatz den gleichberechtigten Schutz der Vielfalt des menschlichen Daseins. Er führt daher nicht zur Gleichförmigkeit, sondern sichert Diversität. Entsprechend verankern alle Menschenrechtsverträge den Schutz vor Diskriminierung und die gleichberechtigte Ausübung der Menschenrechte als zentrales Menschenrecht.

Das Diskriminierungsverbot hat für Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und deren Angehörige eine wichtige Bedeutung:

- Der Staat muss einen Rahmen schaffen, in dem alle Religionsgemeinschaften gleichberechtigt leben können.
- Der Staat muss dafür Sorge tragen, dass Angehörige einer Religionsgemeinschaft nicht auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit oder Weltanschauung im Alltag benachteiligt oder diskriminiert werden.

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit verlangt von jedem Staat, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und deren Anhänger gleich zu behandeln. Sie privilegiert auch nicht den religiösen Menschen gegenüber Atheisten oder Agnostikern oder umgekehrt. Damit übernimmt der Staat eine anspruchsvolle Aufgabe, da er auf ganz unterschiedlichen Ebenen im Alltag und in der Gesetzgebung ansetzen muss. Diskriminierung auf Grund von Religion oder Weltanschauung kann sich beispielsweise im Bildungswesen manifestieren, wenn nur Angehörige bestimmter Religionsgemeinschaften Zugang zu Schulen oder Universitäten haben. Sie existiert zudem in familienrechtlichen Bestimmungen, z. B. im Falle von Verboten interreligiöser Ehen sowie dem automatischen Vorrang eines bestimmten Familienrechts bei interreligiösen Ehen.

8. Schutzpflichten des Staates

Religions- und Weltanschauungsfreiheit bedarf eines gesetzlichen und damit staatlichen Rahmens, der es allen unterschiedlichen Gruppen in einem Land ermöglicht, ihren jeweiligen religiösen oder weltanschaulichen Riten und Überzeugungen nachzugehen. Art. 18 VN-Zivilpakt schützt im Rahmen der menschenrechtlichen Grenzen jede Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft. Er untersagt zum einen Staaten, selbst gewaltsam gegen eine Religionsgemeinschaft vorzugehen. Zum anderen verpflichtet er den Staat, eine Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft vor der Gewalt von nicht-staatlichen Akteuren zu schützen, seien es spontan aufflammende Mobgewalt oder Morde.

Der Staat hat zudem die Pflicht, Personen vor religiös oder weltanschaulich begründeter Gewalt zu schützen. Fälle von physischer Gewalt gegen Anhänger einer anderen Glaubensrichtung, Frauen oder LSBTI²⁵-Personen rechtfertigen einen staatlichen Eingriff in die Religionsfreiheit und andere Rechte (wie z. B. Bewegungsfreiheit). Wenn eine Religionsgemeinschaft selbst zu Gewalt aufruft oder ihre Anhänger Gewalt ausüben, ist unter Beachtung der menschenrechtlich verankerten Voraussetzungen staatliches Handeln zulässig und erforderlich. Der Staat kann einen Aufruf zur Gewalt strafrechtlich durch Geldstrafe oder Freiheitsentzug sanktionieren. Damit greift er zulässigerweise in die Religionsfreiheit ein. Ebenso rechtfertigt Gewalt im Namen der Religion eine strafrechtliche Sanktion. Das gilt z. B. für körperliche Gewalt, sexuelle Übergriffe, Vergewaltigung oder Mord. In besonderen Fällen kann ein Staat auch gegen die Religionsgemeinschaft als solche vorgehen, z. B. durch den Entzug von Steuervergünstigungen, das Einfrieren von finanziellen Mitteln oder durch ein Verbot. Einem Staat ist es jedoch verwehrt, direkt auf die Glaubensinhalte Einfluss zu nehmen. Durch präventive Maßnahmen – Bildungsarbeit an Schulen zur sexuellen Orientierung, Gleichstellungsprogramme im öffentlichen Dienst oder Förderung des gesellschaftlichen Verständnisses über religiöse Vielfalt – kann er allerdings auf die gesamtgesellschaftliche Stimmung Einfluss nehmen.

9. Der Wechsel der eigenen Religion oder Weltanschauung

Art. 18 AEMR sieht ausdrücklich vor, dass jeder Mensch die Religion wechseln kann. Dieses Recht ist ebenso in Art. 18 VN-Zivilpakt geschützt, wonach „(...) die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, (...)“ geschützt ist. Der leicht von der AEMR abweichende Wortlaut des Art. 18 VN-Zivilpakt darf nicht zum Schluss führen, nur der Weg in eine Religion sei geschützt und nicht der aus einer Religion zu einer anderen oder zu keiner. Eine solche Sicht wäre nicht mit dem Wesen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit vereinbar, Menschen die Möglichkeit zu geben, sich im Laufe eines Lebens mit religiösen oder weltanschaulichen Fragen auseinanderzusetzen und daraus auch praktische Schlüsse zu ziehen: sich für eine andere oder auch gegen eine Religion oder Weltanschauung zu entscheiden. Der Schutz der freien Religionswahl und damit der Konversion ergibt sich zudem aus Art. 18 Abs. 2 VN-Zivilpakt: „Niemand darf einem Zwang ausgesetzt werden, der seine Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen würde.“ Durch das Verbot des Zwanges schützt dieser Absatz die freie Wahl der Religion oder Weltanschauung. Diese Rechtsauffassung teilen der VN-Menschenrechtsausschuss wie auch der VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 (1993) zu Art. 18 VN-Zivilpakt hält der VN-Menschenrechtsausschuss fest:

„Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung »zu haben oder anzunehmen«, notwendigerweise die Freiheit einschließt, eine Religion oder Weltanschauung zu wählen, einschließlich insbesondere des Rechts, seine gegenwärtige Religion oder Weltanschauung durch eine andere Religion oder Weltanschauung zu ersetzen oder einen atheistischen Standpunkt einzunehmen, sowie des Rechts, seine Religion oder Weltanschauung zu behalten.“

In seinen Ansichten, die er zu individuellen Beschwerden annimmt, äußert der Ausschuss sich implizit zum Recht des Religionswechsels.²⁶ Nach seiner Auffassung umfasst Art. 18 VN-Zivilpakt auch das Recht, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln. Der VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit betont ebenso den menschenrechtlichen Schutz des Religionswechsels aus Art. 18 VN-Zivilpakt.²⁷

In der Praxis sind Menschen jedoch teilweise erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt, wenn sie ihre Religion wechseln oder eine atheistische Haltung einnehmen und bekunden wollen. Im Extremfall existieren strafrechtliche Sanktionen bis hin zur Todesstrafe.

²⁵ Lesben, Schwule, Bisexuelle, Trans- und Intersexuelle.

²⁶ In diesen Fällen bejahte er das Recht – unter bestimmten Voraussetzungen – zu missionieren. Siehe VN-Menschenrechtsausschuss, Sister Immaculata Joseph et al. v. Sri Lanka, VN-Dok, CCPR/C/85/D/1249/ 2004 vom 18.11.2005. Das schließt das Recht des Religionswechsels mit ein.

²⁷ Zuletzt: VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2012): Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/67/303 vom 13.08.2012, Rn. 17-21.

10. Freiheit der Religion und Weltanschauung: die gemeinschaftliche Ausübung und die Zulässigkeit von Registrierungsverfahren

Eine Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 18 VN-Zivilpakt entsteht dann, wenn sich eine Gruppe von Menschen zur gemeinsamen Ausübung ihrer Religion zusammenschließt. Hierfür ist kein staatlicher Akt erforderlich, sei es im Sinne einer Registrierung oder indem der Staat der Religionsgemeinschaft den Status einer juristischen Person verleiht. Wichtige gemeinschaftliche Aufgaben, wie der Bau von religiösen Einrichtungen oder die Organisation der Gemeinschaft, lassen sich jedoch besser durchführen, wenn die Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft als eigenständige Rechtspersönlichkeit anerkannt ist bzw. nach dem jeweiligen Recht des Landes als Gemeinschaft (z. B. durch Registrierung) handeln kann. Die Rechtssysteme sehen dafür weltweit unterschiedliche administrative Verfahren vor. Damit sie mit dem Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit vereinbar sind, müssen sie folgenden Anforderungen genügen:²⁸

- Das Verfahren muss für alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gleichermaßen zugänglich sein (Äquidistanz des Staates).
- Keine Religionsgemeinschaft darf innerhalb des Verfahrens ein Vetorecht ausüben, um den Antrag einer anderen Gemeinschaft zu verhindern (kein Vetorecht Dritter).
- Klar definierte rechtliche Vorgaben für die Voraussetzungen der Anerkennung: Es dürfen weder zu hohe formelle Anforderungen gestellt werden (Zahl der Mitglieder der Religionsgemeinschaft, Dauer der Existenz), noch darf es eine Einschätzung der religiösen Inhalte geben, ob sie „richtig“ sind.
- Rechtsweggarantie: funktionierende gerichtliche Kontrolle oder andere Konfliktlösungsmechanismen, falls keine Anerkennung ausgesprochen wurde.

11. Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit

Religion und Weltanschauung leben vom offenen Austausch in der jeweiligen Gemeinschaft und zwischen den Gemeinschaften und entwickeln und verändern sich so. Dieser Austausch ist sowohl durch die Religionsfreiheit als auch durch die Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 19, 20 VN-Zivilpakt) menschenrechtlich geschützt. In der Praxis gibt es viele gravierende Konflikte zwischen Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit, die Religionsgemeinschaften, Staaten, zwischenstaatliche Organisationen, VN-Gremien und nicht zuletzt die im Journalismus Tätigen seit Jahren beschäftigen. Im Kern geht es um die Frage, welche Aussagen über Religion und Weltanschauung durch die Meinungsäußerungsfreiheit geschützt sind. Drei Aspekte sind an dieser Stelle relevant:

- Da Menschenrechte primär den Menschen als Träger des Rechts schützen, schützt die Religionsfreiheit nicht Religions- und Weltanschauungssysteme an sich. Sie schützt den gläubigen wie den nicht-gläubigen Menschen, nicht den Glauben oder Unglauben. Das Menschenrecht auf Religionsfreiheit schützt daher nicht die Religion und diese damit auch nicht vor (harscher) Kritik oder als Diffamierung empfundenen Aussagen.
- Meinungsäußerungen zu Religion mögen zwar menschenrechtlich zulässig sein, können aber zugleich als (hochgradig) geschmack- und respektlos empfunden werden. Gesellschaften müssen friedliche, dialogbasierte Wege finden, mit solchen Äußerungen und den Reaktionen auf sie umzugehen.
- Es gibt strafrechtlich relevante Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit und als letztes Mittel sogar die menschenrechtliche Pflicht der Staaten (verankert in Art. 20 VN-Zivilpakt), Meinungsäußerungen zu verbieten: „*Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.*“

Die VN-Menschenrechtsratsresolution 16/18 (2011)²⁹ und der Rabat-Aktionsplan von 2012³⁰, der vom Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (*Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR*)

²⁸ VN-Sonderberichterstatterin über Religions- und Glaubensfreiheit, Asma Jahangir (2005): Civil and political rights, including the question of religious intolerance, VN-Dok. E/CN.4/2005/61 vom 20.12.2004, Rn. 58; VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2011): Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/HRC/19/60 vom 22.12.2011, Rn. 40ff; OSCE/ODIHR (2014): Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities.

²⁹ Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.RES.16.18_en.pdf.

initiiert wurde, beinhalten Vorschläge für die Interaktion zwischen Religionsgemeinschaften und dem Verhältnis zwischen Meinungsäußerungs- und Religionsfreiheit. Der Rabat-Aktionsplan hebt die Rolle der Medien, der Zivilgesellschaft und der Religionsgemeinschaften hervor, um erforderliche Dialogmechanismen zu etablieren. Dazu gehört Bildungsarbeit, die den Umgang mit Vielfalt und Pluralität einübt. Der Aktionsplan unterstreicht, dass Medien – mit einer auf Tatsachen basierenden und gut recherchierten Berichterstattung – einen wichtigen Beitrag zum Dialog leisten können. Er hebt hervor, dass ein Verbot nach Art. 20 VN-Zivilpakt nur das letzte Mittel sein darf und stellt Kriterien vor, anhand derer geklärt werden kann, ob eine Meinungsäußerung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufstachelt und damit verboten werden muss. Vorgeschlagene Kriterien sind:

- der gesellschaftliche und politische Kontext;
- der Redner und seine Position;
- die Absicht der Meinungsäußerung;
- ihr Inhalt oder ihre Form;
- der Verbreitungsgrad;
- die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Verletzungshandlungen gegenüber Dritten kommen wird.

12. Religions- und Weltanschauungsfreiheit: der Schutz indigener Völker

Art. 18 VN-Zivilpakt schützt theistische wie nicht-theistische religiöse Anschauungen. Menschenrechtlich macht es keinen Unterschied, ob die Beziehung zu Gott oder einer anderen Entität in einer Kirche, einer Moschee oder beispielsweise an einem heiligen Berg zelebriert wird. Art. 18 VN-Zivilpakt ist in Bezug auf indigene Völker zudem in Zusammenhang mit Art. 27 VN-Zivilpakt zu lesen, der den Schutz von Minderheiten garantiert.

Box 2

Artikel 27 VN-Zivilpakt

„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

Zusammengelesen ergibt sich aus Art. 18 und Art. 27 VN-Zivilpakt eine Verpflichtung des Staates, dafür zu sorgen, dass indigene Bevölkerungsgruppen ihre spezifische religiöse Identität ausüben und weiter entwickeln können.³¹ Dazu gehört auch, dass der Staat für religiöse Minderheiten ein Umfeld schaffen muss, in dem ihre Angehörigen ihr religiöses Gemeindeleben ohne Beeinträchtigungen vollziehen können.³²

Die Menschenrechte indigener Völker³³ werden zudem durch spezielle Schutzinstrumente im Bereich der VN weiter konkretisiert, insbesondere durch das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation

³⁰ Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial, or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

³¹ VN-Menschenrechtsausschuss, Allg. Bemerkung Nr. 23, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994), para. 6(2).

³² VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2012): Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/HRC/22/51 vom 24.12.2012.

³³ Definition indigener Völker nach Art. 1 ILO-Übereinkommen 169:

Abs. 1.: Dieses Übereinkommen gilt für

- a) in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, die sich infolge ihrer sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse von anderen Teilen der nationalen Gemeinschaft unterscheiden und deren Stellung ganz oder teilweise durch die ihnen eigenen Bräuche oder Überlieferungen oder durch Sonderrecht geregelt ist;
- b) Völker in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Land oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, einige oder alle ihrer traditionellen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Einrichtungen beibehalten.(...)

Abs. 3.: Die Verwendung des Ausdrucks „Völker“ in diesem Übereinkommen darf nicht so ausgelegt werden, als hätte er irgendwelche Auswirkungen hinsichtlich der Rechte, die nach dem Völkerrecht mit diesem Ausdruck verbunden sein können.

(ILO, in Kraft seit 05.09.1991)³⁴ sowie durch die Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker³⁵. Art. 3 des ILO-Übereinkommens und Art. 1 und 2 der VN-Erklärung bestimmen, dass indigene Völker in den vollen Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Behinderung oder Diskriminierung kommen müssen. Art. 5 zur Durchführung des ILO-Übereinkommens bestimmt, dass dabei auch die „sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Werte und Gepflogenheiten“ dieser Völker zu berücksichtigen sind. In der VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker gehen diverse Regelungen speziell auf religiöse Rechte indigener Völker ein:

- Art. 11 Abs. 2 regelt den Anspruch indigener Völker auf wirksame Abhilfemechanismen (Wiedergutmachung, Rückerstattung u. ä.) u. a. für geistiges, religiöses und spirituelles Eigentum, das ihnen ohne ihre freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte Zustimmung oder unter Verstoß gegen ihre Gesetze, Traditionen und Bräuche entzogen wurde.

- Art. 12 bestimmt:

Abs. 1: Indigene Völker haben das Recht, ihre spirituellen und religiösen Traditionen, Bräuche und Riten zu bekunden, zu pflegen, weiterzuentwickeln und zu lehren, das Recht, ihre religiösen und kulturellen Stätten zu erhalten, zu schützen und ungestört aufzusuchen, das Recht, ihre Ritualgegenstände zu benutzen und darüber zu verfügen, und das Recht auf die Rückführung ihrer sterblichen Überreste.

Abs. 2: Die Staaten bemühen sich, durch gemeinsam mit den betroffenen indigenen Völkern entwickelte faire, transparente und wirksame Mechanismen den Zugang zu den in ihrem Besitz befindlichen Ritualgegenständen und sterblichen Überresten und / oder ihre Rückführung zu ermöglichen.

13. Religions- und Weltanschauungsfreiheit: Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen

Artikel 18 VN-Zivilpakt³⁶ und Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützen die Entscheidung, aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen den Dienst an der Waffe zu verweigern.³⁷ Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wird in Art. 18 des VN-Zivilpakts nicht explizit erwähnt, gilt aber als menschenrechtlicher Standard. In der Allgemeinen Bemerkung des VN-Menschenrechtsausschusses Nr. 22 (1993) heißt es dazu:

„Der Pakt erwähnt ein Recht auf Verweigerung aus Gewissensgründen nicht ausdrücklich; der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass ein solches Recht insoweit aus Art. 18 abgeleitet werden kann, als die Verpflichtung zur Anwendung von tödlicher Gewalt in einen schweren Konflikt mit der Gewissensfreiheit und dem Recht auf Bekundung seiner Religion oder Weltanschauung treten kann. Ist dieses Recht in Gesetzgebung und Praxis einmal anerkannt, soll es keine Unterscheidung der Verweigerer aus Gewissensgründen nach der Art ihrer besonderen Anschauungen mehr geben, und ebenso soll es keine Diskriminierung von Verweigerern aus Gewissensgründen mehr geben, weil sie ihren Militärdienst nicht geleistet haben.“

Im VN-Kontext war das Recht auf Wehrdienstverweigerung auch vor Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 in Resolutionen verankert und wurde seither durch Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission weiterentwickelt³⁸.

³⁴ Ratifikation bisher durch 22 Staaten. Die Bundesregierung prüft derzeit, ob Deutschland dem Übereinkommen im Rahmen einer Solidarratifikation beitreten kann, um es als menschenrechtliches Schutzinstrument zu stärken.

³⁵ United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP, verabschiedet mit VN-GV-Resolution 61/295 am 13.09.2007; Deutschland war Miteinbringer.

³⁶ Conscientious objection to military service, VN-Dok. A/HRC/RES/24/17 vom 08.10.2013 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/179/17/PDF/G1317917.pdf>

³⁷ Analog Art. 8 der AEMR / Art. 18 VN-Zivilpakt: Art. 8 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker und Art. 12 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention; Art. 10 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der EU (in Kraft seit 07.12.2000) war das erste Rechtsinstrument auf dem Gebiet der Menschenrechte, das das Recht auf Verweigerung aus Gewissensgründen ausdrücklich anerkannte.

³⁸ Z. B. VN-Resolution 1993/84; 1995/93; 1998/77, 2002/45.

Die Ausgestaltung des Rechts auf Wehrdienstverweigerung fällt unter den Anwendungsbereich von Art. 26 VN-Zivilpakt (Diskriminierungsverbot) und unterliegt zwei Hauptkriterien:

- keine Unterscheidung nach Art der Gewissensgründe (d. h. keine Differenzierung nach religiösen, ethischen, moralischen, humanitären Gründen etc.) und
- keine Diskriminierung von Ersatzdienstleistenden (d. h. zum Beispiel keine im Vergleich zum Wehrdienst unverhältnismäßig längere Dauer des Ersatzdienstes).

In Staaten, in denen kein Ersatzdienst für die Wehrpflicht vorgesehen ist, führt dies für Betroffene zu existenziellen Entscheidungsschwierigkeiten. Je nach Gesetzeslage drohen auch Haftstrafen, sollte der Dienst an der Waffe aus Gewissensgründen verweigert werden.

Auf Basis der vorgenannten Resolutionen der VN-Menschenrechtskommission, insbesondere Resolution 1998/77, welche Mindestanforderungen für die Umsetzung des Rechts auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen definiert, hat das Büro des VN-Hochkommissars für Menschenrechte die besten Verfahren dargestellt³⁹, u. a.:

- Unabhängige, unparteiische und nicht-diskriminierende Entscheidungsfindung (vom Militär unabhängige Kommissionen).
- Möglichkeit der Inanspruchnahme des Rechts sowohl vor dem Eintritt in den Wehrdienst als auch während des Wehrdienstes.
- Formen des Ersatzdienstes sollen mit den Gründen für die Wehrdienstverweigerung im Einklang stehen, ziviler Natur sein, im öffentlichen Interesse liegen und keinen Strafcharakter haben.
- Es sollen Maßnahmen ergriffen werden um sicherzustellen, dass Verweigerer für die Nichtableistung des Wehrdienstes nicht wiederholt bestraft werden (einige Staaten sehen Haftstrafen für Wehrdienstverweigerer vor, andere nur für den Fall vor, dass der Verweigerer auch die Leistung des zivilen Ersatzdienstes verweigert).

14. Religions- und Weltanschauungsfreiheit von Kindern

Art. 14 der VN-Kinderrechtskonvention (VN-KRK) schützt die Religions- und Weltanschauungsfreiheit von Kindern und Jugendlichen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.⁴⁰ Er ergänzt damit Art. 18 Abs. 4 des VN-Zivilpakts (Erziehungsrecht der Eltern, s.o. II. 6.).⁴¹

Box 3

Art. 14 VN-KRK:

„Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Die Vertragsstaaten achten die Rechte und Pflichten der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds, das Kind bei der Ausübung dieses Rechts in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise zu leiten.

Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.“

Art. 14 VN-KRK berücksichtigt die Reife des Kindes und sieht eine unterstützende Rolle für die Sorgeberechtigten vor. Diese haben das Recht, ihr Kind entsprechend seiner Entwicklung in der Ausübung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit zu leiten und dürfen Entscheidungen in religiösen oder weltanschaulichen Dingen für das Kind treffen. Je nach Reifegrad kann das Kind diese Entscheidungen annehmen oder ablehnen bzw. sollte von den Sorgeberechtigten dazu befähigt werden. Im Einzelnen haben Kinder folgende Rechte:

³⁹ Bericht des VN-Hochkommissars für Menschenrechte vom 16.02.2004, VN-Dok. E/CN.4/2004/55; aktuelle Darstellung: UNHCR-Handbuch: UN Conscientious Objection to Military Service, 2012.

⁴⁰ VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2015): Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/70/286 vom 05.08.2015.

⁴¹ Ibid, Rdnr. 34: „In practice, the right of the child to freedom of religion or belief and parental rights to provide direction to the child in that regard should be seen as largely, although not always, consonant.“

- Das Recht, sobald sie die erforderliche Reife haben, eine Religionszugehörigkeit zu bestätigen, zu wechseln oder keiner Religion anzugehören.
- Das Recht, mit Einwilligung der Eltern oder wenn sie die erforderliche Reife haben, sich für oder gegen den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen zu entscheiden sowie ihre Religion öffentlich – alleine oder in Gemeinschaft mit anderen – in den menschenrechtlich verankerten Grenzen zu leben.

Damit Kinder ihre Religions- und Weltanschauungsfreiheit ausüben können, treffen den Staat u. a. folgende Pflichten:

- Religionsunterricht an öffentlichen Schulen muss freiwillig sein.
- Es darf an öffentlichen Schulen keine für alle verpflichtenden religiösen Rituale, wie z. B. Schulgebete, geben.

Unterricht über Religionen oder Weltanschauungen darf nicht gegen Mitglieder anderer Religionen oder Weltanschauungen diskriminieren.

III. Typologie der Verletzungen des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch staatliche und nicht-staatliche Akteure

1. Nationalrechtliche Verankerung der positiven und negativen Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit beinhaltet nach Art. 18 VN-Zivilpakt u. a. das Recht, eine Religion oder Weltanschauung zu haben, sie privat oder öffentlich allein oder in Gemeinschaft mit anderen auszuüben („positive Religionsfreiheit“) bzw. keiner Religion oder Weltanschauung anzugehören oder sich dazu bekennen zu müssen („negative Religionsfreiheit“), s. o. II. 6. Der Staat hat dabei die Pflicht zu religiös-weltanschaulicher Neutralität im Sinne eines aktiven staatlichen Bemühens um einen diskriminierungsfreien, offenen und inklusiven Umgang mit religiösem und weltanschaulichem Pluralismus.⁴² Art. 27 VN-Zivilpakt sichert religiösen Minderheiten explizit das Recht zu, ihre Religion zu bekennen und auszuüben.

Die Mehrzahl der Verfassungen weltweit garantiert das Recht auf Religionsfreiheit – in unterschiedlichen Ausformungen und mit zum Teil im Widerspruch zu anderen Verfassungs- bzw. einzelgesetzlichen Normen stehenden Formulierungen. In vielen Rechtsordnungen entsteht dadurch ein Spannungsverhältnis zwischen den durch internationale Konventionen geprägten Verfassungen und einzelgesetzlichen Normen. Dort, wo Staaten in ihrer Verfassung gleichzeitig religiöses Recht als eine oder die einzige Rechtsquelle verankern, wird die verfassungsrechtlich meistens garantierte Religionsfreiheit dadurch weiter relativiert.

Viele Staaten verankern eine Religion als Staatsreligion oder „offizielle Religion“ oder heben eine oder mehrere Religionen als besonders relevant hervor. Das rechtliche und faktische Ausmaß solcher Bevorzugungen ist sehr unterschiedlich – die Bandbreite reicht von der Durchdringung des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens durch die bevorzugte Religion über finanzielle und institutionelle Bevorzugung einer Religionsgemeinschaft bis zum Verbot / Ausschluss anderer Religionen bzw. der vollkommenen Ausblendung des Rechtes, keiner Religion anzugehören. Der VN-Menschenrechtsausschuss sieht in Ziff. 9 und 10 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 (1993) zu Art. 18 des Zivilpakts vor, dass die rechtliche oder faktische Bevorzugung einer Religion nicht zu Diskriminierungen von Anhängern anderer Religionen oder von Nichtgläubigen führen darf. Damit obliegt Staaten, die eine Staatsreligion vorschreiben oder die Privilegierung bestimmter Religion(en) vorsehen, eine gesteigerte Beweislast, darzulegen, dass dies nicht zu einer diskriminierenden Ungleichbehandlung der Angehörigen anderer Religionen oder Weltanschauungen führt. Dem genügt allerdings häufig weder die juristische noch die faktische Situation, wie in den folgenden Kapiteln dargelegt wird.

So haben 23 (von insgesamt 45) Staaten mit muslimischer Mehrheitsbevölkerung Verfassungen, die den Islam als Staatsreligion verankern (ggf. in einer gewissen Prägung⁴³), 18 benennen das islamische Recht als eine oder die einzige Quelle der Gesetzgebung.⁴⁴ In einigen Staaten ergibt sich aus diesen Voraussetzungen eine Begrenzung der Religionen, die im jeweiligen Staat anerkannt werden: So gibt es in Saudi-Arabien keine andere anerkannte Religion als den Islam, auch Christentum und Judentum dürfen nicht öffentlich ausgeübt werden. In Iran sind laut Verfassung Zoroastrier, Christen und Juden als religiöse Minderheiten anerkannt, auch wenn die tatsächliche Religionsausübung teilweise eingeschränkt ist. Insbesondere die Bahá'í sind systematischen staatlichen Diskriminierungen ausgesetzt. Die Mehrzahl der Staaten mit Islam als Staatsreligion und / oder Rechtsquelle garantiert in ihren Verfassungen Religionsfreiheit bzw. verankert ein Gleichheitsgebot ungeachtet der Religionszugehörigkeit (z. B. Afghanistan, Katar, Vereinigte Arabische Emirate, Ägypten, Tunesien). Die bestehenden Einschränkungen, vor allem der negativen Religionsfreiheit, wie sie in der Mehrzahl dieser Staaten gegeben sind, finden sich in der Regel nicht in der Verfassung, sondern in einzelgesetzlichen Regelungen, insbesondere im Strafrecht. Dies gilt in Pakistan hinsichtlich der Religionsgemeinschaft der *Ahmadiyya Muslim Jamaat*, welcher der gesetzliche Status einer religiösen Minderheit eingeräumt wird, deren Mitgliedern es aber gleichzeitig verboten ist, sich entgegen ihrem eigenen Selbstverständnis als

⁴² Heiner Bielefeldt, „Streit um die Religionsfreiheit“, Erlanger Universitätsreden 77/2012, 3. Folge.

⁴³ Z. B. Iran: Islam zwölfschiitischer Prägung (Art. 12 der Verfassung); andere islamische Schulen (genannt: Hanafi, Shafi'i, Maliki, Hanbali und Zaydi) sollen mit „vollem Respekt“ behandelt werden, ihre Anhänger sind in ihrer Religionsausübung frei und verwalten sich selbst (inkl. eigene Rechtsprechung).

⁴⁴ Dawood, Ahmed / Moamen Gouda 2014, Measuring Constitutional Islamization: The Islamic Constitutions Index. *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*: Vol. 38:1, S. 47, 48, 52. In der Region Nahost und Nordafrika hat allein der Libanon eine Verfassung ohne Referenz auf den Islam.

Muslimen zu bezeichnen oder sich wie Muslime zu verhalten.⁴⁵ Mit wenigen Ausnahmen finden in den meisten dieser Staaten die monotheistischen Buchreligionen rechtlich und / oder faktisch Anerkennung, wobei die tatsächliche Religionsausübung dennoch eingeschränkt sein kann. Andere Religionsgruppen dürfen hingegen ihre Religion überhaupt nicht öffentlich ausüben, was z. B. die buddhistischen, hinduistischen und sikhistischen Gastarbeiter in manchen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens betrifft.

Auch der Buddhismus ist in einigen Ländern Staatsreligion, so in Kambodscha; gleichzeitig wird Religionsfreiheit garantiert. In Sri Lanka und Myanmar wird dem Buddhismus eine hervorgehobene Stellung eingeräumt, in Myanmar werden daneben Christentum, Islam, Hinduismus und Animismus als Religionen anerkannt, die bereits bei Inkrafttreten der Verfassung in Myanmar existierten. Keinen Schutz vor Diskriminierung genießen Religionsgemeinschaften, deren Mitglieder auf Grund des Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1982 nicht als eine der 135 Ethnien Myanmars anerkannt werden. Davon betroffen sind insbesondere Muslime in Rahkine. Wie in zahlreichen anderen Staaten, z. B. Malaysia, Bosnien und Herzegowina und Pakistan, überlagern sich in Myanmar damit ethnische und religiöse Identitätsdimensionen bzw. -zuschreibungen und führen zu Formen der Ausgrenzung von ethnisch-religiösen Minderheiten.

Staaten mit christlichen Mehrheitsgesellschaften haben überwiegend die Staatsreligion abgeschafft, sie garantieren in ihren Verfassungen Religionsfreiheit und Gleichbehandlung ungeachtet der Religionszugehörigkeit. Dennoch ergeben sich teilweise Bevorzugungen einer Religion. Zum Beispiel hat in Sambia das Verständnis als „christliche Nation“ Verfassungsrang (Präambel). In Peru erkennt die Verfassung „die katholische Kirche als wichtiges Element in der historischen, kulturellen und moralischen Bildung Perus“ an, die argentinische Verfassung legt fest, „Die Bundesregierung unterstützt die Römisch-Katholische Apostolische Religion“. Im Vereinigten Königreich ist die *Church of England* Staatskirche, der Monarch ihr Oberhaupt, im britischen Oberhaus hat sie 26 garantierte Sitze. Die griechische Verfassung legt das Orthodoxe Christentum als „vorherrschende Religion“ fest. In Serbien legt das Gesetz über Kirchen und Religionsgemeinschaften sieben „traditionelle“ Religionsgemeinschaften fest. Von diesen wird insbesondere die Serbisch-Orthodoxe Kirche bevorzugt behandelt – bis hin zu staatlich subventionierten Gehältern von Auslandspriestern, so dass ihre Stellung der einer Staatskirche nahe kommt. Viele lateinamerikanische Staaten haben die Staatskircheneigenschaft der katholischen Kirche im Zuge von Entkolonialisierung und theologischen „Befreiungsbewegungen“ abgeschafft (z. B. Mexiko, Bolivien, Ecuador und Brasilien), evangelikale Bewegungen finden starken Zulauf. Die religiöse Identität indigener Völker ist hingegen ein Thema, das immer noch relativ wenig Aufmerksamkeit genießt.

Andere Verfassungen enthalten eine weltanschauliche Festlegung auf Laizismus / Trennung von Staat und Kirche bzw. ein Neutralitätsgebot des Staates. Wie unterschiedlich die tatsächliche Handhabe allerdings ausfällt, zeigen die Beispiele Frankreich und Türkei, deren Verfassungen den Staat auf eine laizistisch-säkulare Linie verpflichten. Während Frankreich den religiösen Laizismus umfassend durchzusetzen versucht, fördert die Türkei mit einem staatlichen Kulturinstitut den Islam. Daneben verfolgt die aktuelle Regierung mit diversen sozial- oder kulturpolitischen Maßnahmen das Ziel, den Islam als die dominante Religion des Landes verstärkt in der Gesellschaft zu verankern. Auch in Deutschland verpflichtet das Grundgesetz den Staat zu weltanschaulich-religiöser Neutralität.⁴⁶ Es verwehrt die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagt die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse ebenso wie die Ausgrenzung Andersgläubiger. Die Neutralität ist indessen nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche zu verstehen, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung. Andere Staaten leben diesbezüglich in einem offenen Verfassungswiderspruch: In Bangladesch ist der Säkularismus als eines der vier Grundprinzipien des Staates in der Verfassung verankert, der Islam aber seit 1988 Staatsreligion – bis heute Gegenstand von Diskussionen zu der Frage, wie säkulare Grundwerte und Staatsreligion zueinander passen. Ähnlich ist die Situation in Nepal: Art. 4 der neuen Verfassung von 2015 schreibt die Säkularität des Landes fest, die gleichzeitig aber wie folgt definiert wird: „*For the purpose of this article, 'secular' means protection of religion and culture being practiced since ancient times and religious and cultural freedom.*“⁴⁷ Die ungewöhnliche Begriffsdefinition von säkular wurde auf Druck hinduistischer Kräfte hin formuliert: Der Schutz „traditionsreicher“ Religionen bezieht sich auf die seit Jahr-

⁴⁵ U. a. 298-B und 298-C des pakistanischen Strafgesetzbuches (Pakistan Penal Code, PPC).

⁴⁶ Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3 Satz 1, Art. 33 Abs. 3 GG sowie Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung.

⁴⁷ Übersetzung: „Für die Zweckbestimmung dieses Artikels heißt „säkular“ der Schutz von Religion und Kultur, die von alters her praktiziert wird und religiöse und kulturelle Freiheit“.

tausenden in Nepal praktizierten Religionen Hinduismus und Buddhismus. Andere Religionen werden im zweiten Teil des Satzes eingeschlossen („*religious and cultural freedom*“). Auch die Verfassungen im GUS-Raum enthalten oft ein Gebot der Trennung von Staat und Kirche, gleichzeitig werden bestimmte Religionsgemeinschaften durchweg privilegiert oder wird die Religionsausübung für Minderheiten eingeschränkt: Die russische Verfassung legt Trennung von Kirche und Staat fest. Die Präambel des Föderalen Gesetzes über die Gewissensfreiheit und Religionsgemeinschaften von 1997 aber betont die Rolle der Orthodoxie in der Geschichte und Kultur Russlands; die Russisch-Orthodoxe Kirche sieht sich im Selbstverständnis als Staatskirche an. In Armenien schreibt das Gesetz zur Gewissensfreiheit die Trennung von Staat und Kirche vor. De facto genießt die Armenisch-Apostolische Kirche Privilegien, die anderen Religionsgemeinschaften nicht zuerkannt werden (Zulässigkeit der Eröffnung von Schulen, Herausgabe kirchengeschichtlicher Lehrbücher, Steuervorteile u. a. bei Importen, Wehrdienstbefreiung von Geistlichen, Kirchenbau). Die georgische Verfassung sieht Religionsfreiheit sowie die Trennung von Staat und Kirche vor. Die einzige Religion, die als solche in der Verfassung erwähnt wird, ist die Georgisch-Orthodoxe Apostelkirche, die auf Grund ihrer Rolle in der Geschichte und für die Unabhängigkeit des Landes privilegiert wird (z. B. Steuerfreiheit, Immunität des Patriarchen, beratende Rolle für die Regierung). Vergleichbare Regelungen gibt es in Kasachstan und Kirgisistan, wo – trotz des säkularen Charakters des Staates – die beiden „traditionellen“ Religionen (sunnitischer) Islam und Russisch-Orthodoxe Kirche, Vorrang genießen. In allen genannten Staaten unterliegen Angehörige anderer Religionen teilweise Einschränkungen in der Ausübung ihrer Religion, insbesondere Angehörige sogenannter neuer Religionen.

In anderen Staaten ist der Atheismus oder eine Ideologie im Rechtssystem verankert. Dies war im früheren kommunistischen Länderblock zum Teil der Fall und ist es heute noch u. a. in der Volksrepublik China, der Demokratischen Volksrepublik Korea und in Vietnam. Die staatliche Festlegung auf das Modell der negativen Religionsfreiheit birgt in all diesen Ländern erhebliche Einschränkungen bei der Ausübung einer Religion. So ist die chinesische Staatsideologie atheistisch. Die Verfassung garantiert Glaubensfreiheit und Freiheit „normaler“ Religionsausübung, die der Einheit des Staates und der öffentlichen Ordnung nicht zuwiderlaufen dürfen und von ausländischer Einflussnahme unabhängig sein müssen. Es gibt fünf offiziell anerkannte Religionen: Protestantismus, Katholizismus, Islam, Buddhismus und Daoismus. In der Demokratischen Volksrepublik Korea ist der Personenkult um Kim-Il Sung / Kim-Jong Il, ergänzt durch die Ideen des „*Juche*“ (Eigenständigkeit) und des „*Songun*“ (Vorrang des Militärs) als Staatsideologie verankert. Die Freiheit der religiösen Überzeugung ist in der Verfassung gewährleistet – versehen mit der Einschränkung, dass sie nicht als Vorwand dienen dürfe, ausländischen Mächten Zugang zu verschaffen oder die staatliche oder soziale Ordnung zu beeinträchtigen.

In föderal verfassten Staaten obliegt der nationalen Ebene die Pflicht, Religions- und Weltanschauungsfreiheit im gesamten Staatsgebiet diskriminierungsfrei zu garantieren. De facto ist dies nicht immer der Fall: So gewährt die indonesische Verfassung grundsätzlich Religionsfreiheit. Während auf zentralstaatlicher Ebene die anerkannten Religionen⁴⁸ formal gleich behandelt werden, hat die autonome Provinz Aceh ihre Auslegung des islamischen Strafrechts eingeführt. Indien definiert sich in der Präambel seiner Verfassung als säkularer Staat. Die Verfassung garantiert die Religionsfreiheit. Derzeit gibt es aber in sechs indischen Bundesstaaten sogenannte Anti-Konversions-Gesetze, s. u. III. 2.2.

Box 4

Wie bei einer Vielzahl religiöser Gemeinschaften dennoch weitgehend Religionsfreiheit gelebt wird, zeigt das Beispiel **Japan** – freilich bei einer nicht zuletzt auf Grund restriktiver Einwanderungspolitik homogenen ethnischen Bevölkerung und indigenen Volksgruppen, die ihre Identität innerhalb der japanischen Gesellschaft noch suchen:

In Japan sind rund **183.000 Religionsgemeinschaften** auf der Grundlage des Gesetzes über die Religionsgesellschaften von 1951 als juristische Personen registriert. Oft sind dies einzelne Tempel oder Schreine. Dazu gehören auch ca. 300 sogenannte „Neue Religionen“. Probleme im Zusammenhang mit der Religionsfreiheit werden kaum berichtet. Der japanischen Glaubenstradition ist ein ausschließlicher oder ausschließender Begriff des Göttlichen traditionell ebenso fremd wie das Konzept eines für das Individuum konstitutiven und exklusiven Bekenntnisses zu einer Religion. Da in den verfügbaren Statistiken als Buddhist gilt, wer die Dienste eines buddhistischen Mönchs in Anspruch nimmt, und als Shintoist, wer einem

⁴⁸ Islam, Protestantismus, Katholizismus, Hinduismus, Buddhismus und Konfuzianismus.

Schrein spendet, sind 85 % der 123 Millionen Japaner Buddhisten und 90 % Shintoisten. Dieser oft säkularisierte Synkretismus – mit starken konfuzianischen Elementen – bestimmt den Alltag der meisten Bürger. Dabei ist das allgemeine Befolgen traditioneller Sitten und Gebräuche nicht vom Vollziehen religiöser Riten im engeren Sinne zu trennen. Lediglich 20 bis 30 % der Japaner betrachten sich selbst Erhebungen zufolge als religiös im Sinne von gläubig. Intoleranz gegenüber anderen Glaubensauffassungen als den eigenen ist weitgehend unbekannt. Christen machen gut 1 % der Bevölkerung aus, darunter sind rund 500.000 Katholiken und rund 30.000 Orthodoxe. Im Bereich des Protestantismus (rund 650.000 Gläubige) wachsen evangelikale Gruppen. Es soll in Japan insgesamt 7.700 evangelische Kirchen geben, davon 3.000 allein in Tokio. Alle wesentlichen Richtungen sind vertreten, u. a. Methodisten, Baptisten, Adventisten, Presbyterianer, Anglikaner und Lutheraner. Christen stellen einen weit überproportionalen Anteil bei der Trägerschaft von Bildungseinrichtungen, von renommierten katholischen Oberschulen wie St. Mary's (Tokio) bis zu Hochschulen wie der jesuitischen Sophia-Universität (Tokio). Sieben japanische Premierminister waren bekennende Christen. In Japan leben rund 215.000 Zeugen Jehovas und rund 120.000 Mormonen. Die *Japan Muslim Federation* besteht seit 1974 (die Vorgängerorganisation *Japan Muslim Association* wurde 1953 gegründet). Heute soll es landesweit ca. 40 Moscheen und ca. 100 islamische Gebetsräume geben. Einer Studie der Waseda-Universität zufolge gibt es rund 70.000 Muslime in Japan. Neben wenigen Konvertiten sind die meisten Muslime in Japan Zuwanderer aus Bangladesch und Iran sowie ausländische Vertreter aus Wirtschaft oder Diplomatie. Auch die jüdische Gemeinde ist mit rund 1.500 Gläubigen sehr klein. Die Zahl der Hindus wird auf 4.000 geschätzt, von denen viele indisch-stämmig sind und im Großraum Kobe leben. Klagen kleinerer religiöser Gruppierungen, vor allem der *Unification Church* über private Entführungen von Mitgliedern durch deren Familienangehörige (2014: 9 Fälle, betreffend 10 Mitglieder), konnten bis auf einen Fall geklärt werden. *Falun Gong*-Anhänger klagen in Einzelfällen über Einschränkungen; gleichzeitig nimmt Japan aber *Falun Gong*-Anhänger auf, die im Land humanitären Schutz genießen.

2. Einschränkung der Möglichkeit, die Religion zu wechseln

Das Recht zum Glaubenswechsel (Konversion) und das Recht, sich von einer Religion abzuwenden, sind Bestandteile der Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Die im Vergleich zu Art. 18 AEMR etwas diffuse Formulierung in Art. 18 Abs. 2 des VN-Zivilpakts („haben oder anzunehmen“) legt der VN-Menschenrechtsausschuss in Ziff. 5 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 (1993) entsprechend aus. Der VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Prof. Bielefeldt, definiert als Komponenten des Rechts zum Glaubenswechsel:

- Das Recht auf aktiven Glaubenswechsel;
- das Recht, nicht zum Glaubenswechsel gezwungen zu werden und
- das Recht, andere durch zwangsfreie Überzeugung zur Konversion einzuladen (Glaubenswerbung, Mission).⁴⁹

Innerhalb der rechtlichen Systematik der Religionsfreiheit gehören die Komponenten zu unterschiedlichen rechtlichen Ebenen, die unterschiedlich geschützt sind (s. Ziff. II. 6. und 9.): Die Freiheit zur Abwendung von einer Religion und zum Glaubenswechsel genießt nach Art. 18 Abs. 2 des VN-Zivilpakts als zum *forum internum* gehörend absoluten Schutz. Hingegen darf das Recht, für eine Religion oder Weltanschauung zu werben, als nach außen gerichtete Manifestation und damit Teil des *forum externum* nach Art. 18 Abs. 3 des VN-Zivilpakts gesetzlichen Einschränkungen unterworfen werden, „die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind“.

In den meisten Staaten stellt ein Glaubenswechsel kein Problem zwischen Bürgern und Staat dar. In einigen Ländern werden Konvertiten aber als „Apostaten“⁵⁰ oder „Blasphemiker“⁵¹ gebrandmarkt und sind von Strafverfolgung, gesellschaftlicher Ausgrenzung und systematischer Diskriminierung bedroht – in einigen Staaten droht ihnen die Todesstrafe. Auch Missionstätigkeit zieht in vielen Staaten Geld- und Haftstrafen oder admi-

⁴⁹ VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2012): Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/67/303 vom 13.08.2012 – nur der Vollständigkeit halber sei auch auf die vierte von Bielefeldt genannte Komponente hingewiesen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird: die entsprechenden Elternrechte hinsichtlich der religiösen Erziehung ihrer Kinder, s. u. III. 3.3.

⁵⁰ Im Sinne eines öffentlich bekannt gemachten „Abfalls von einer Religion“.

⁵¹ Im Sinne von „Gotteslästerung“.

nistrative Behinderungen nach sich. Die meisten Staaten, die Mission unter Strafe stellen, tun dies unter Missachtung der Hürden von Art. 18 Abs. 3 des VN-Zivilpakts (s. o. II. 4.).

2.1. (Straf)rechtliche Sanktionen

Staaten mit muslimischer Mehrheitsbevölkerung sehen zum Teil drakonische Strafen für die öffentliche Abkehr vom Islam (Apostasie) vor, wie sie in der Regel, aber nicht ausschließlich, im Rahmen einer Konversion erfolgt (Todesstrafe z. B. in Afghanistan, Brunei, Iran, Jemen, Malediven, Mauretanien, Saudi-Arabien, Sudan, Vereinigte Arabische Emirate). Nimmt der Beklagte seine öffentliche Abkehr vom Islam zurück, kann die Strafverfolgung eingestellt bzw. das Strafmaß gemildert werden (so z. B. in Afghanistan, Brunei, Jemen, Mauretanien, Sudan). In einigen der genannten Länder sind Verurteilungen wegen Apostasie / Konversion seit Jahren aber nicht mehr bekannt geworden (z. B. Vereinigte Arabische Emirate). Wo Todesurteile ausgesprochen werden, wird ihre Vollstreckung zwar in der Regel verhindert⁵², dennoch ist das Verfahren immer mit erheblichen Einschnitten für die betroffene Person und ihr Umfeld verbunden: sie reichen vom Zwang zur unmittelbaren Ausreise bis hin zur Feststellung einer „psychischen Erkrankung“. Auf Konvertiten und ihrem engeren Umfeld lastet damit ein immenser Druck. Außerdem werden Blasphemievorwürfe, zum Beispiel gegen Konvertiten oder „Apostaten“, immer wieder zum Anlass oder Vorwand für Mob-Gewalt oder Mordanschläge genommen, wie wiederholt in Pakistan vorgekommen, wo das Strafmaß für Blasphemie bis zur Todesstrafe reicht (Art. 295-C des Strafgesetzbuchs).

Hintergrund dieser Situation ist in Staaten, in denen das islamische Recht Rechtsquelle ist, dass die dort herrschenden Interpretationen des islamischen Rechts eine Abwendung vom Islam nicht vorsehen. Die Hinwendung (Missionierung) zum Islam ist diesem hingegen immanent und wird gefördert und aktiv betrieben. In vielen Ländern werden spätestens seit den Unabhängigkeitsbewegungen religiöse und nationale Identität als Einheit und eine Abkehr vom Islam auch als die nationale Identität gefährdend angesehen.

Erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die Debatte, die 1948 im Rahmen der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) zu diesem Thema stattfand: Saudi-Arabien enthielt sich wegen seiner Ablehnung des Rechts zum Glaubenswechsel bei der Schlussabstimmung über den Gesamttext der AEMR. Dabei fand die Berufung auf den Islam auf beiden Seiten der Debatte statt, also auch bei den Befürwortern des Rechts: So brachte der damalige pakistanische Außenminister Zafrullah Khan (Angehöriger der Religionsgemeinschaft der *Ahmadiyya Muslim Jamaat*, die heute in Pakistan erheblicher Diskriminierung ausgesetzt ist) gegen die saudische Position vor, der Islam sei von Anfang an eine „missionierende Religion“ gewesen, daher müsse aus islamischer Sicht Raum für Glaubenswechsel gegeben sein.

Auch heute wird in der Islamischen Theologie⁵³ wie in manchen islamisch geprägten Staaten (z. T. mit Einschränkungen) das Recht auf Konversion als im Einklang mit den Lehren des Korans stehend gesehen. So finden in Indonesien, dem Staat mit der größten muslimischen Bevölkerung weltweit, Glaubenswechsel zwischen den staatlich anerkannten Religionsgemeinschaften statt.

Aber auch außerhalb muslimischer Mehrheitsgesellschaften wird Konversion rechtlich sanktioniert: In Indien gibt es in sechs Bundesstaaten sogenannte Anti-Konversions-Gesetze⁵⁴. Diese stellen Religionswechsel unter Strafe, die unter Zwang, Locken („*allurement*“ / „*inducement*“) und / oder Vorspielen falscher Tatsachen erfolgen. Das Strafmaß reicht von Geld- bis zu Freiheitsstrafen (1 bis 4 Jahre Haft). Die Gesetze betreffen vor allem Angehörige niederer Kasten bzw. außerhalb des engeren Kastensystems stehende *Dalits* („Unberührba-

⁵² Trotz ggf. vorliegender einzelgesetzlicher Regulierung zur Strafbarkeit von Apostasie wird auch die religiöse Überzeugung vertreten, dass die Abwendung vom Islam allein das Verhältnis zwischen dem Menschen und Gott betrifft (also das *forum internum*) und daher nicht vom Staat und v.a. nicht mit einer unwiderruflichen Strafe geahndet werden sollte. Dies zeigt sich auch daran, dass ein „Bereuen“ der Apostasie die Todesstrafe in einigen Ländern hinfällig macht. Daher wird die Vollstreckung der Todesstrafe für Apostasie (zT auch auf öffentlichen Druck hin) ausgesetzt, oder in eine Haftstrafe umgewandelt, oder der Verurteilte wird begnadigt.

⁵³ Z. B. Prof. Dr. Ismail Hakki Ünal in „Lexikon des Dialogs. Grundbegriffe aus Christentum und Islam“ (hrsg. 2013 im Auftrag der Eugen-Biser-Stiftung von Richard Heinzmann), Seite 418: „Obwohl islamische Theologen im Allgemeinen die Position vertreten, dass jene, die sich gegen den Islam entscheiden, eine falsche Wahl treffen, so wird doch grundsätzlich akzeptiert, dass man sich in solche Entscheidungen nicht einmischt und sie in die Verantwortung des Einzelnen stellt. Allerdings wird dies auch heute noch in einigen islamischen Ländern nicht anerkannt.“ Siehe auch Prof. Ebrahim Moosa, <https://lb.boell.org/en/2012/08/15/muslim-political-theology-defamation-apostasy-and-anathema>.

⁵⁴ Arunachal Pradesh, Chhattisgarh, Gujarat, Himachal Pradesh, Madhya Pradesh und Odisha (Orissa).

re“)⁵⁵, die sich mit einer Abkehr vom Hinduismus auch einer immer noch verbreiteten Diskriminierung zu entziehen suchen. In zwei Staaten⁵⁶ muss für den Glaubenswechsel zuvor eine Genehmigung bei der Lokalverwaltung eingeholt werden, in den vier anderen muss der Wechsel nach Vollzug angezeigt werden. Die Gesetze sind Gegenstand anhaltender Kritik aus der indischen Zivilgesellschaft, u. a. von Seiten christlicher Gruppen, die sich dadurch in ihrer verfassungsmäßig garantierten Missionsfreiheit eingeschränkt sehen. In Myanmar wurden die Modalitäten eines Glaubenswechsels im Sommer 2015 im Rahmen von Religionsgesetzen (*Race and Religion Protection Laws*) neu geregelt. Konversionen sind möglich, jedoch ist nunmehr eine Anmeldung bei neu eingerichteten Registrierungsstellen erforderlich und der Konvertit soll in einer persönlichen Vorsprache die Gründe und die Ernsthaftigkeit seines Glaubenswechsels und Kenntnisse seiner neuen Religion darlegen.

Wo Abkehr von der herrschenden Religion rechtlich geahndet wird, ist in der Regel auch die Missionstätigkeit für andere Religionen verboten. Missionierungsverbote sind im Rahmen der Hürden des Art. 18 Abs. 3 VN-Zivilpakt (z. B. Verbot von Zwangsausübung oder Ausnutzung einer Notlage) zivilpaktskonform. Viele Staaten begründen gesetzliche Verbote von Missionstätigkeit aber mit dem „Schutz traditioneller Religionen“, dem „Schutz gegen ausländische Manipulationen“ etc. Dies genügt nicht den Hürden des Art. 18 Abs. 3 des VN-Zivilpakts. Darüber hinaus sind Verbotsnormen oft unscharf formuliert, was zu Rechtsunsicherheit führt und dem jeweiligen Staat weiten Spielraum einräumt, um unerwünschte Formen religiöser Werbung mit Sanktionen zu bedrohen. Zum Beispiel wird in Mauretanien Missionstätigkeit mit fünf bis zwölf Jahren Gefängnis geahndet. In der Praxis werden Personen, die im Verdacht stehen zu missionieren, des Landes verwiesen.

Aber auch in Ländern, in denen der Glaubenswechsel an sich nicht verboten ist, kann Missionieren geahndet werden: z. B. erschwert in Jordanien das Strafgesetzbuch die Mission, die im Einzelfall als konfessionelle Konflikte schürend oder die nationale Einheit gefährdend („*inciting sectarian conflict*“, „*harming the national unity*“) angesehen werden kann. In Algerien gibt es ein spezifisches Gesetz gegen nicht-muslimische Mission („*Loi contre le prosélytisme non-musulman*“ vom 20.03.2006). In Indonesien verbietet ein Erlass aus dem Jahr 2008 der *Ahmadiyya Muslim Jamaat* missionarische Tätigkeit und sieht bei Zuwiderhandlungen bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe vor. In der Demokratischen Volksrepublik Korea kann Missionstätigkeit mit langen Freiheitsstrafen bestraft werden. Auch die GUS-Republiken erschweren Missionstätigkeit durchgehend: In Armenien und Usbekistan ist „Proselytismus“ ohne Einschränkung gesetzlich verboten. In Tadschikistan kann „nicht legale Missionstätigkeit durch ausländische Gruppierungen“ (d. h. Missionstätigkeit ohne vorherige Genehmigung) geahndet werden, was zumeist durch Verhängung von Geldstrafen geschieht; einige protestantische Freikirchen und die Zeugen Jehovas sind davon betroffen. In Aserbaidschan ist Missionstätigkeit gemäß Verfassung grundsätzlich erlaubt, aber seit 1996 dürfen sich nur Inländer entsprechend betätigen. In Weißrussland berichten Mitglieder der Zeugen Jehovas immer wieder von Fällen, in denen Missionierungsversuche mit Festnahmen und Geldstrafen geahndet werden. In Russland wurden Mitglieder der Zeugen Jehovas unter Anwendung des Strafrechts wegen „extremistischer Tätigkeiten“ zu Haft- und Geldstrafen verurteilt, die zunächst ausgesetzt wurden.

Art. 26 Abs. 3 der neuen nepalesischen Verfassung sieht ein Missionierungsverbot vor; Verstöße wurden bisher wohl nicht verfolgt. In Indien bezichtigen hindunationalistische Gruppierungen christliche Kirchen und auch muslimische Organisationen ohne Differenzierung des „Proselytismus“, der das eigentliche Motiv ihrer sozialen und Bildungsaktivitäten sei. Sie fordern ein indienweites Konversionsverbot, womit sie sich bislang im parlamentarischen Bereich aber nicht durchsetzen konnten. Eine Rolle spielt hier auch, dass der Hinduismus selbst keine missionierende Religion ist, aktive Missionstätigkeit daher als fremd empfunden und (wie zum Teil auch in anderen Ländern) auch mit der kolonialen Vergangenheit verknüpft wird. Gerade in den beiden letztgenannten Ländern gibt es Beispiele dafür, dass als aggressiv empfundene Missionstätigkeit z. B. die christliche Mission belastet – mit Maßnahmen, die eventuell auch gegen die ethischen Leitlinien für die christliche Mission verstoßen⁵⁷: Im Nachgang der Erdbeben in Nepal in 2015 wurden von christlichen Hilfs-

⁵⁵ Obwohl verfassungswidrig (Art. 17 der indischen Verfassung), ist das Phänomen der „Unberührbarkeit“ nach wie vor soziale Realität in Indien.

⁵⁶ Gujarat und Chhattisgarh.

⁵⁷ Ökumenischer Rat der Kirchen, Päpstlicher Rat für den Interreligiösen Dialog, Weltweite Evangelische Allianz: Das christliche Zeugnis in einer multireligiösen Welt, Bangkok 2011, <http://www.missionrespekt.de/daspapier/papier.original/index.html> legt als Grundsätze u. a. fest:

organisationen Hilfsgüter teilweise zusammen mit Bibeln verteilt, was bei vielen Nepalesen auf Unbehagen stieß (Hilfsgüter wurden teilweise wohl erst ausgegeben, wenn die Bibel zuvor angenommen wurde). Die Verteilungsaktion wurde durch das Innenministerium gestoppt, eine strafrechtliche Verfolgung als Verstoß gegen das Missionierungsverbot fand aber nicht statt. In Indien leisten christliche Kirchen und Organisationen gesellschaftlich wie staatlich anerkannte Arbeit z. B. in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Gerade in den Bundesstaaten Nordostindiens mit einem relativ hohen Anteil von Christen wird die Missionsarbeit evangelikaler Organisationen allerdings teilweise als aggressiv empfunden und führt zu Spannungen.

2.2. Administrative Behinderungen

In manchen Ländern wird der Glaubenswechsel vom Islam in andere Religionen administrativ schlicht nicht zur Kenntnis genommen (z. B. Ägypten, Jordanien, Marokko): teilweise werden keine neuen Ausweisdokumente ausgestellt, d. h. in den Ausweispapieren steht nach wie vor „Muslim“; Kinder konvertierter Eltern werden in der Schule weiterhin als Muslime behandelt (verpflichtende Teilnahme an Islam-Unterricht und -Prüfungen); Konvertiten unterliegen weiterhin dem Fastengebot im Ramadan etc.

In anderen Ländern (z. B. Kasachstan, Kirgisistan) müssen sich Vertreter von Religionsgemeinschaften, die ihre religiösen Tätigkeiten öffentlich ausüben wollen, als Missionare registrieren lassen; ausländische Missionare dürfen nur mit einem entsprechenden Visum einreisen. Zeugen Jehovas wurden verschiedentlich wegen „widerrechtlicher Missionarstätigkeit“ gerichtlich belangt. Auch in der Volksrepublik China und in Turkmenistan wird Missionstätigkeit indirekt durch Visumsverweigerung erschwert, seit 2014 nimmt die Verhaftung ausländischer Missionare zu. In Vietnam dürfen Ausländer und ausländische Institutionen keine seelsorgerischen oder missionarischen Tätigkeiten ausüben, solange dies nicht ausdrücklich erlaubt ist; die betreffenden Personen benötigen ein „Missionarsvisum“. Die Visapraxis wird auch sonst in dieser Hinsicht genutzt – so z. B. Verweigerung von Visa zur Einreise von katholischen Nonnen und Priestern in Algerien. Ziel der staatlichen Beobachtung religiöser Minderheiten in Iran ist insbesondere die Verhinderung der Mission unter schiitischen Iranern. Zur Umsetzung dieses Ziels gelten für sie Einschränkungen. So ist z. B. die Teilnahme muslimischer Iraner am christlichen Gottesdienst verboten, der Zugang zur Gemeinde wird beobachtet, die Nutzung des Persischen als Liturgiesprache ist religiösen Minderheiten grundsätzlich untersagt. Zwar gibt es aus der Zeit vor der Revolution noch drei persischsprachige protestantische Gemeinden (*Evangelical Church of Iran*, *Assemblies of God*, Anglikaner), die weiterhin in der Landessprache geführt werden. Auch hier sind jedoch Maßnahmen erkennbar, die eine Aufnahme neuer Mitglieder verhindern sollen, z. B. die Anweisung zur Vorlage von Mitgliederlisten.

In Indonesien sind Glaubenswechsel zwischen den sechs staatlich anerkannten Religionen⁵⁸ grundsätzlich möglich und werden auch praktiziert (u. a. zur Ermöglichung von Eheschließungen zwischen Mitgliedern verschiedener Religionsgemeinschaften). Der Austritt aus einer Religionsgemeinschaft ohne gleichzeitigen Beitritt zu einer anderen staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft ist aber nur bedingt möglich. Eine Anmeldung als konfessionslos ist zwar möglich (der Eintrag zu „Religion“ im Personalausweis darf freigelassen werden), in der Praxis aber selten, weil dies zu Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme bestimmter staatlicher Dienstleistungen (inkl. der Personalausweisbeantragung selbst) sowie bei der Eheschließung führen kann. In Nigeria wird in den zwölf nördlichen Bundesstaaten die Religionsfreiheit von Nicht-Muslimen in der Praxis teilweise dadurch beschränkt, dass viele Verwaltungsvorschriften ohne Rücksicht auf die jeweilige Religionszugehörigkeit erlassen und durchgesetzt werden (z. B. Verbot des gemischten Schulunterrichts, Geschlechtertrennung in öffentlichen Verkehrsmitteln, Verbot des Alkoholgenußes und des Neubaus von Kirchen).

2.3. Familienrechtliche und erbrechtliche Sanktionen

In einer Reihe von Staaten mit muslimischen Mehrheitsgesellschaften unterliegen Konvertiten auch zivilrechtlichen Sanktionen. Da in vielen dieser Länder der Muslimin nur die Ehe mit einem Muslim gestattet ist, führt eine Konversion des muslimischen Ehemannes innerhalb einer bestehenden Ehe zur automatischen Eheauflösung (z. B. Ägypten, Jordanien) und zum Verlust des Erbrechts des Konvertiten. Umgekehrt verliert die mus-

Freiheit von Gewalt, Diskriminierung und Unterdrückung im Rahmen der Mission; Achtung und Anerkennung der Religions- und Glaubensfreiheit, insbes. auch der negativen Religionsfreiheit als aus der gottgegebenen Menschenwürde folgend; gegenseitigen Respekt und Verständnis im interreligiösen Dialog.

⁵⁸ Islam, Buddhismus, Christentum (protestantisch und katholisch), Konfuzianismus und Hinduismus.

limische Ehefrau, die sich öffentlich vom Islam abwendet, das Sorgerecht für ihre minderjährigen Kinder, s. u. III. 4.4.

Im Libanon ist die Freiheit zum Glaubenswechsel gesetzlich festgeschrieben und es besteht die Möglichkeit zur Streichung der Religionszugehörigkeit in den Personenstandsregistern, die allerdings in der Praxis wenig genutzt wird und kontrovers bleibt. Wie in anderen multikonfessionellen Staaten der Region folgt das libanesische Personenstands- und Familienrecht der Osmanischen Rechtspraxis, dieses der Regelung der jeweiligen Religionsgemeinschaft zu überlassen. Fälle religionsloser / atheistischer Personen werden in der Praxis nach den Rechtsregeln ihrer letzten bekannten Religion behandelt. Die Ablegung des Glaubens wird mithin ignoriert.

2.4. Vorurteile und soziale Stigmatisierung

Auch in Ländern, in denen Apostasie und Glaubenswechsel gesetzlich nicht sanktioniert werden, bestehen oft Vorurteile und Misstrauen gegen Konvertiten und / oder Atheisten, und sie sehen sich sozialer Benachteiligung und Stigmatisierung bis hin zur Bedrohung von Leib und Leben ausgesetzt (z. B. Hasspropaganda, Lynchjustiz). In Bangladesch war nach den Morden an religionskritischen Bloggern 2015 die Meinung weit verbreitet, dass diese den Tod angesichts ihrer atheistischen Lebensweise verdient hätten. Insbesondere in ländlichen Gegenden werden Konvertiten von der Dorfgemeinschaft geächtet. Letzteres gilt auch für Kirgisistan, wo es in ländlichen Regionen z. B. bei der Beerdigung verstorbener Familienangehöriger freikirchlicher Christen zu Repressionen seitens von Imamen kam, die von den lokalen staatlichen Behörden geduldet wurden. Im muslimischen Norden von Nigeria gibt es immer wieder Berichte, wonach vermeintliche „Apostaten“ von Mitgliedern ihrer jeweiligen Gemeinschaft geschlagen und zum Teil auch getötet wurden. Konversion und Missionierung sind in der Türkei nicht strafbewehrt. Gesellschaftlich haben Konvertiten jedoch einen schweren Stand: sie müssen insbesondere in konservativeren Milieus mit Ausschluss aus der Familie und gezielter Ausgrenzung durch das private Umfeld rechnen. Sie werden als Verräter des Islams und damit zum Teil auch der türkischen Identität betrachtet.

In Europa treffen zum Islam konvertierte Menschen häufig auf Vorurteile, Misstrauen und Konflikte im familiären und sozialen Umfeld. Die Problematik ist allerdings wenig erforscht⁵⁹, es gibt auch keine verlässlichen Zahlen über Konversionen zum Islam, da diese nur selten schriftlich dokumentiert werden. Schätzungen für Deutschland schwanken zwischen 13.000 und 100.000 zum Islam konvertierten Personen. Zum Christentum konvertierte Muslime sind in Europa ebenfalls häufig Druck seitens ihrer Familie und Gemeinschaft und gesellschaftlichen Vorurteilen ausgesetzt.

3. Einschränkung der öffentlichen Ausübung von Religion

Art. 18 Abs. 3 des VN-Zivilpakts erlaubt Einschränkungen der Ausübung der Religion oder Weltanschauung (*forum externum*) nur in einem engen Rahmen: die Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein und sie müssen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte anderer erforderlich sein, s. auch Ziff. 8 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 (1993) des VN-Menschenrechtsausschusses und oben. II. 6. Dennoch gibt es vielerorts weitreichende Einschränkungen dieses Aspekts, die über das vom Zivilpakt vorgesehene Maß hinausgehen. Damit erschweren oder verhindern Staaten die Religionsausübung und nehmen unmittelbar Einfluss auf religiöse Inhalte oder das Leben einer Religionsgemeinschaft.

3.1. Anerkennung und Registrierung

Wie oben unter II. 5. dargelegt, können sich auch Religionsgemeinschaften auf das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit berufen – abgeleitet von dem entsprechenden Individualrecht ihrer Mitglieder. Der Schutz umfasst die gemeinschaftliche Ausübung der Religion wie auch die Organisation und Verwaltung der eigenen Gemeinschaft (Autonomie / Selbstverwaltung der Religionsgemeinschaften).

Für den Zusammenschluss von Menschen zur gemeinschaftlichen Ausübung einer Religion oder Weltanschauung bedarf es keines staatlichen Aktes, ob in der Form der Anerkennung, Registrierung oder der Verleihung eines juristischen Status. Dies folgt aus dem Charakter der Religions- und Weltanschauungsfreiheit als

⁵⁹ Z. B. Esra Özyürek, *Being German, Becoming Muslim: Race, Religion, and Conversion in the New Europe* Princeton University Press (2014).

individuelles Freiheitsrecht. Allerdings ist in der heutigen Gesellschaft Religionsausübung ohne einen organisatorischen Rahmen schwer vorstellbar, auch wenn es sie z. B. im Bereich von Naturreligionen gibt: wichtige gemeinschaftliche Aufgaben, wie der Bau von religiösen Einrichtungen, der Betrieb konfessioneller Schulen oder konfessioneller karitativer Einrichtungen lassen sich ohne eigenständige Rechtspersönlichkeit der Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft nach dem jeweiligen Recht des Landes kaum realisieren. Die Rechtssysteme sehen dafür weltweit unterschiedliche administrative Verfahren vor. Zu den Voraussetzungen, unter denen solche Verfahren mit Art. 18 VN-Zivilpakt vereinbar sind, s. o. II. 10. Grundsätzlich ist es wichtig, dass die administrativen Verfahren nicht zwingende Voraussetzung für die Ausübung der Religion und Weltanschauung sind, d. h. diese nicht erheblich erschweren oder gar verhindern.

Viele Staaten bevorzugen in ihren Rechtssystemen eine oder mehrere Religionen, indem sie sie als Staatsreligion oder z. B. als „traditionelle“ Religion verankern oder bestimmte Religionen in ihrer Verfassung „anerkennen“, Beispiele s. o. III. 1. Das koinzidiert manchmal, aber nicht immer, mit der Frage administrativer Anerkennungs- und Registrierungsverfahren. Dabei stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Begriffs der Anerkennung von Religionen⁶⁰ - unter dem Aspekt, dass das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit als individuelles Freiheitsrecht qua Definition keiner „Anerkennung“ bedarf, geht die Anerkennung einer oder mehrerer Religionen durch das Rechtssystem eines Staates oft mit einer Einschränkung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit für Angehörige anderer Religionen oder für keiner Religion angehörende Menschen einher. So sind mit Ausnahme von Saudi-Arabien praktisch weltweit in den Rechtssystemen die monotheistischen Buchreligionen „anerkannt“. Nicht als anerkannte Religion operierende Religionsgemeinschaften befinden sich hingegen in einer Grauzone bis hin zur Illegalität und sind oft der Willkür staatlicher Organe ausgesetzt. In vielen Ländern mit muslimischer Mehrheitsbevölkerung werden die Religionsgemeinschaften der *Ahmadiyya* und / oder der Bahá'í grundsätzlich nicht anerkannt, ihre Aktivitäten sind illegal und strafbar. Die mangelnde Anerkennung wird als Argument für Diskriminierung benutzt. Dies trifft insbesondere auf die Situation der Bahá'í in Iran zu, die Diskriminierung bis hin zu systematischer Verfolgung ausgesetzt sind, weil sie pauschal als „Häretiker“ gelten; in Anklagen wird ihnen Staatsgefährdung vorgeworfen. In Saudi-Arabien ist die Ausübung anderer Bekenntnisse als des sunnitischen Islams untersagt – auch hier stellt sich die weitere Frage einer Anerkennung oder Registrierung erst gar nicht. In der Regel unterliegen auch verfassungsmäßig anerkannte Religionsgemeinschaften einer Registrierungspflicht, manchmal ist die Registrierung ein Vorschritt zur gesetzlichen Anerkennung.

Hintergrund der administrativen Anerkennungs- und Registrierungsverfahren ist in der Regel die Erlangung von Rechtspersönlichkeit für die entsprechende Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft. Dies kann, wie oben erwähnt, notwendig sein, um z. B. Gemeinschaftsaufgaben durchführen zu können. Dafür sehen Staaten in der Regel mehr oder weniger komplizierte Registrierungsverfahren vor. Diese sind VN-zivilpaktskonform, wenn sie nicht eine zwingende Voraussetzung für die Religionsausübung sind, religiöse Inhalte nicht Gegenstand des Verfahrens sind, sie für alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften gleichermaßen zugänglich sind, klar definierten rechtlichen Vorgaben folgen, angemessene / erfüllbare Anforderungen zum Inhalt haben, es kein Vetorecht anderer Religionsgemeinschaften gibt und das Verfahren gerichtlich überprüfbar ist, s. o. II. 10.

Eine Registrierungspflicht besteht für alle (auch muslimische) Religionsgemeinschaften in einem mehr oder minder komplizierten Verfahren z. B. in Algerien, Ägypten (Prüfung durch das Innenministerium, ob die Gruppe eine Gefahr für die nationale Einheit oder den sozialen Frieden darstellt. Zudem werden in Ägypten der Al-Azhar-Großscheich und der koptische Papst konsultiert), Bahrein und Sudan. Auch in den zentralasiatischen Staaten, Aserbaidschan und Weißrussland ist Registrierung in der Regel für alle Religionsgemeinschaften verpflichtend – vor dem Hintergrund staatlichen Kontrollanspruchs und der Furcht vor ausländischen Einflüssen und vor islamistischem Extremismus. Bei Zuwiderhandeln drohen Geldbußen oder Ersatzhaft. Religiöse Veranstaltungen durch nicht registrierte Gemeinschaften stellen eine Ordnungswidrigkeit dar und können mit hohen Geldstrafen geahndet werden. In Usbekistan werden Versammlungen der Zeugen Jehovas regelmäßig aufgelöst, wenn diese nicht in einem offiziell registrierten Zentrum in der Stadt Chirchik stattfinden. Im Einzelfall kam es zu Festnahmen von Anhängern, die später nach Zahlung einer hohen Geldstrafe wieder freigelassen wurden. Das Gesetz über Gewissensfreiheit und Religionsgemeinschaften der Russischen Föderation sieht vor, dass sich Religionsgemeinschaften beim Justizministerium als juristische Personen registrieren. Dabei kann die Registrierung von neuen religiösen Organisationen, die nicht zu den traditionellen

⁶⁰ VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2011): Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/HRC/19/60 vom 22.12.2011.

Konfessionen Russlands gehören, in der Praxis Jahre dauern. Vor vergleichbarem Hintergrund gibt es auch in Vietnam und der Volksrepublik China eine Registrierungspflicht für alle Religionsgemeinschaften: In Vietnam unterliegt die Religionsgemeinschaft nach der Registrierung regelmäßigen Berichtspflichten. Rechtsverordnung Nr. 21 aus 2004 und Erlass Nr. 92 aus 2012 schränken die durch die Verfassung garantierte Religionsfreiheit ein. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ermöglicht den Behörden, die Religionsausübung zu untersagen, beispielsweise wegen „Propaganda gegen den Staat“ oder „Durchführung abergläubischer Rituale“. In der Volksrepublik China müssen sich Religionsgemeinschaften beim Amt für religiöse Angelegenheiten registrieren, die Voraussetzungen variieren je nach Provinz. Unter anderem sind die Anzahl der ausländischen Mitarbeiter und religiöse Versammlungen meldepflichtig, eine jährliche Inspektion ist obligatorisch. Nicht registrierte Moscheen, Kirchen und Tempel werden abgerissen. Ebenso werden nicht registrierte Priester und Imame verhaftet oder unter Hausarrest gestellt. In beiden Ländern versuchen die Regierungen, das religiöse Leben durch dem Dachverband kommunistischer Organe angegliederte religiöse Organisationen zu regeln. Religionsgemeinschaften außerhalb der offiziellen Organe werden behördlich überwacht.

In der Türkei werden nicht-muslimische Religionsgemeinschaften nicht als juristische Personen registriert. Daraus resultieren Beeinträchtigungen mit Blick auf Eigentumsrechte, Zugang zur Justiz, Beschaffung von Geldmitteln sowie der Möglichkeit des Klerus, Aufenthalts- oder Arbeitsgenehmigungen zu erhalten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in einem Urteil vom 26.04.2016 entschieden⁶¹, dass Aleviten in der Türkei aufgrund der Einstufung ihrer Gemeinschaft durch den Staat als ein Sufi-Orden, d. h. eine „religiöse Gruppe“ innerhalb des sunnitischen Islams, benachteiligt würden. So missachte der Staat die eigenständige religiöse Natur des alevitischen Glaubens und verweigere ihm die mit einer Anerkennung einhergehenden Rechte. In Katar besteht für nicht-muslimische (de facto: christliche) Religionsgemeinschaften Registrierungspflicht: Sie müssen sich im Außenministerium registrieren lassen, um amtlichen Rechtsstatus zu erhalten. Diesen haben zurzeit die römisch-katholische, anglikanische, griechisch-orthodoxe, syrisch-orthodoxe, koptische, libanesisch-maronitische, philippinisch-evangelikale Kirche und das *Interdenominational Christian Center* (de facto die Kirchen des indischen Subkontinents: Thomas- und Pfingst-Kirchen sowie *Church of South India*) inne. Nichtregistrierte christliche Religionsgemeinschaften können unter der Schirmherrschaft einer der registrierten als Untergruppe arbeiten. Dies gilt z. B. für die evangelisch-lutherische Gemeinde, die als Untergruppe der Anglikaner registriert ist. Andere nicht-registrierte Gruppen können jederzeit aufgelöst und die Mitglieder ausgewiesen werden. Eine Registrierung nicht-christlicher Glaubensgemeinschaften ist nicht möglich.

In Angola wiederum legt das Gesetz über die Ausübung der Gewissens-, Glaubens- und Religionsfreiheit vom 21.05.2004 sehr hohe formelle Maßstäbe an die Anerkennung von Religionsgemeinschaften als juristische Person (der Anerkennung folgt die Registrierung): notariell beglaubigte Unterschrift von mindestens 100.000 volljährigen Anhängern mit gewöhnlichem Aufenthalt in Angola. Die Unterzeichnenden müssen aus mindestens zwei Dritteln der 18 Provinzen stammen. Nicht entsprechend des Gesetzes anerkannte Gemeinschaften dürfen den Glauben weder in der Öffentlichkeit praktizieren noch sakrale Gebäude (Kirchen, Moscheen etc.) errichten und betreiben.

Auch in vielen Staaten, in denen es ein System anerkannter Religion gibt, können andere Religionsgemeinschaften durch Registrierung Rechtspersönlichkeit erlangen und so z. B. als privatrechtlich verfasste Vereine tätig werden. So sind die Bahá'í in Indien, wo ihre zahlenmäßig größte Gemeinde beheimatet ist, zwar nicht als Religionsgemeinschaft anerkannt, aber registriert; Religionsausübung ist ihnen möglich. Die *Ahmadiyya Muslim Jamaat* wiederum trifft zunehmend auch in Staaten auf Probleme, in denen ihr bisher die organisierte Religionsausübung durch Registrierung als privater Verein möglich war: Ihre seit 1994 bestehende Registrierung wurde z. B. in Kasachstan im Zuge der Einführung eines neuen Religionsgesetzes 2011 nicht erneuert bzw. verlängert. Im selben Jahr wurde der Gemeinschaft in Kirgisistan die seit 2002 bestehende Registrierung auf Antrag des Staatlichen Komitees für Religionsfragen entzogen. Das Berufungsverfahren vor dem Obersten Gericht verlief erfolglos, die *Ahmadiyya Muslim Jamaat* ist in Kirgisistan daher seit 2014 de facto verboten. Dies hat bisher zwar nicht zu staatlichen Maßnahmen gegen sie geführt, allerdings operiert sie nun mit ungewissem Rechtsstatus. In Bulgarien wurde ihr die Registrierung als Religionsgemeinschaft versagt, die als Nichtregierungsorganisation zunächst erlaubt, nach einem Jahr aber wieder entzogen.

Wenn Staaten Registrierungsverfahren nutzen, um Religionsgemeinschaften Privilegien (wie z. B. Steuervergünstigungen) einzuräumen, müssen sie gleich behandelt werden. In Singapur bedürfen alle Religionsgemein-

⁶¹ İzzettin Doğan and Others v. Turkey, Pressemitteilung des EGMR vom 26.04.2016, ECHR 145 (2016).

schaften einer staatliche Registrierung und Genehmigung unter dem Vereinsgesetz (*Societies Act*). Das Gesetz zur Beibehaltung religiöser Harmonie (*The Maintenance of Religious Harmony Act*) gibt der Regierung das Recht, Anführer und Mitglieder religiöser Gruppen von politischen Aktivitäten auszuschließen. Die Regierung achtet genau auf eine Gleichbehandlung der registrierten Religionsgemeinschaften. In Jordanien sind andere als muslimische oder christliche Glaubensgemeinschaften offiziell nicht vorgesehen. Das Gesetz über den Rat der christlichen Religionsgemeinschaften (*Council of Christian Denomination Law*) führt 2014 elf offiziell in Jordanien anerkannte christliche Glaubensgemeinschaften auf: römisch-katholisch, melkitisch-katholisch, maronitische Katholiken, griechisch-orthodox, armenisch-orthodox, syrisch-orthodox, anglikanisch, Lutheraner, Kopten, Adventisten (7. Tag) und Vereinigte Pfingstlerische Kirche. Diese sind im Rat kirchlicher Religionsführer (*Council of Church Leaders, CCL*) zusammengefasst, welcher der jordanischen Regierung als Ansprechpartner bei allen jordanischen Christen betreffenden Angelegenheiten zur Seite steht. Die im CCL zusammengefassten Glaubensgemeinschaften sind steuerbefreit, erhalten aber – im Gegensatz zu muslimischen Einrichtungen – keine staatlichen Zuschüsse. Fünf weitere christliche Glaubensgemeinschaften werden in Jordanien nicht als Glaubensgemeinschaften anerkannt, sind aber als „Gesellschaften“ registriert: *Free Evangelical Church*, Nazarener, Mormonen, *Assemblies of God* und Christliche und Missionarische Allianz. Der CCL ist auch Ansprechpartner der jordanischen Regierung für die zivilrechtlichen Belange von Angehörigen dieser Glaubensgemeinschaften. Bahá'í werden weder als Religionsgemeinschaft anerkannt, noch als „Gesellschaft“ registriert. In der Praxis besteht Toleranz gegenüber der individuellen Religionsausübung durch Bahá'í, aber Benachteiligungen im zivil- und familienrechtlichen Bereich (z. B. bei der Anerkennung von Ehen, im Erbschaftsrecht, etc.).

3.2. Religiöse Praxis und Lebensweisen

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit schließt nach Art. 18 Abs. 1 VN-Zivilpakt das Recht ein, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 (1993) des VN-Menschenrechtsausschusses enthält in Ziffer 4 eine beispielhafte Aufzählung religiöser Handlungen, die das Recht auf Religionsausübungsfreiheit umfasst. Hier sollen einige Regelungen dieses Bereichs aufgezeigt sowie typische Verstöße beleuchtet werden.

In den Zusammenhang der Freiheit der Religionsausübung gehört, dass religiöse Inhalte nur in den engen Grenzen des Art. 18 Abs. 3 des VN-Zivilpakts einer staatlichen Kontrolle unterliegen dürfen. Dem widerspricht die systematische Vorabvorlagepflicht von Predigten bei staatlichen Behörden, wie sie in manchen Ländern für die Mehrheits- und / oder Minderheitsreligionen Usus ist. Hintergrund dafür ist in der Regel zum einen der staatliche Kontrollanspruch, zum anderen die Furcht vor religiösem Extremismus. Letzterer könnte zwar unter dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit als ein valabler Grund im Sinne von Art. 18 Abs. 3 VN-Zivilpakt angesehen werden, allerdings nicht in der Form eines langfristigen, systematischen Vorgehens. Beispiele: In Malaysia und Algerien gibt der Staat die Freitagsgedebete in den Moscheen vor und kontrolliert deren Inhalte; in Jordanien und in den Palästinensischen Gebieten unterliegt der Inhalt der Freitagsgedebete in der Regel behördlicher Kontrolle, wohingegen nach Auskunft kirchlicher Stellen Sonntagspredigten keiner besonderen Vorabkontrolle unterworfen sind. In den Vereinigten Arabischen Emiraten und Katar gibt die staatliche Religionsbehörde den Inhalt der Freitagspredigten für die sunnitischen Moscheen vor. Die schiitischen Moscheen werden als „privat“ angesehen und haben mehr Freiheit bei den Freitagsgedebeten. Auch in den zentralasiatischen Republiken nimmt der Staat durch entsprechende Vorgaben Einfluss auf den Inhalt der Freitagsgedebete, ebenso in Aserbaidschan und Iran. In Ägypten gibt das Ministerium für Islamische Angelegenheiten und religiöse Stiftungen die Themen und Schwerpunkte der Freitagspredigten vor und kontrolliert deren Einhaltung. Die christlichen Kirchen verwalten sich weitgehend selbst. In Tunesien ist Teil des *modus vivendi* zwischen der katholischen Kirche und dem tunesischen Staat von 1964, dass die katholische Kirche Bekanntmachungen und Informationen den Regierungsstellen am Tag der Veröffentlichung mitteilt.

In vielen Staaten findet eine zum Teil systematische Überwachung von Gottesdiensten in Kirchen und Moscheen statt. In Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan findet in Moscheen z. B. Videoüberwachung statt bzw. stehen vor stark frequentierten Kultusörtlichkeiten Polizisten, die Personen, die regelmäßig dort beten, zu Hause aufsuchen und befragen. In der Demokratischen Volksrepublik Korea sind öffentlich wahrnehmbare religiöse Aktivitäten in ihrer Gänze staatliche Inszenierungen. In Weißrussland wird insbesondere das Wirken der Katholischen Kirche durch die Sicherheitsbehörden beobachtet, da zahlreiche Gemeindeglieder der polnischen Minderheit zugerechnet und daher als mögliches Instrument politischer Einflussnahme angesehen werden.

In diversen Staaten sind zeremonielle Handlungen religiöser Minderheiten eingeschränkt. Saudi-Arabien beschränkt öffentliche religiöse Feiern auf jene, die mit der staatlich vorgegebenen Interpretation des Islams übereinstimmen. Davon abweichende Riten, darunter auch das Feiern des Geburtstages des Propheten Mohammed, sind verboten. Öffentliche Festlichkeiten anlässlich des *Ashura*-Festes und anderer schiitische Feiertage waren in den letzten Jahren in Qatif (Schia-Hochburg in der Ostprovinz) erlaubt, in Al-Ahsa (Gegend mit etwa gleichgroßen sunnitischen und schiitischen Bevölkerungsanteilen) verboten. Der Betrieb von anderen religiösen Stätten (z. B. Kirchen, Tempel) ist grundsätzlich verboten. In Pakistan ist der *Ahmadiyya Muslim Jamaat* das Abhalten religiöser Versammlungen (z. B. das Schlachtopferfest oder das Fest am Ende des Fastenbrechens) untersagt, ebenso die Pilgerfahrt nach Mekka sowie der Ruf zum Gebet. Malaysia kennt viele Einschränkungen der Religionsausübung für alle Gruppen außerhalb der herrschenden Islaminterpretation: Christen wurde auf dem malaysischen Festland der über Jahrhunderte etablierte Gebrauch des Wortes Allah für Gott in der Landessprache Malaiisch untersagt. Das gleiche gilt für die Ausdrücke für Gotteshaus, Gebet, Ort des Gebets und insgesamt 34 weitere. In Katar ist den christlichen Gemeinden keine Werbung für Gottesdienste oder der Gebrauch öffentlich sichtbarer Symbole wie Kreuze außerhalb der für die Religionsausübung zugewiesenen Räumlichkeiten erlaubt. Die gemeinschaftliche Glaubensausübung der registrierten christlichen Gemeinden ist auf den sogenannten „Religionskomplex“ am südöstlichen Stadtrand von Doha beschränkt. In Weißrussland wird die Genehmigungspraxis für die Durchführung religiöser Feierlichkeiten im öffentlichen Raum sowie für den Erwerb bzw. die Anmietung entsprechender Räumlichkeiten sehr restriktiv gehandhabt.

Was die Einhaltung von Feier- und Ruhetagen anbelangt, so werden in den meisten muslimischen Mehrheitsgesellschaften nur die muslimischen Feiertage eingehalten, in christlichen Mehrheitsgesellschaften nur die christlichen. Dies betrifft insbesondere die Wochenendregelung (Freitag / Sonntag), aber auch religiöse Feiertage (Weihnachten, Ostern, Ende des Ramadan bzw. der Pilgerfahrt, etc.).

Multireligiös geprägte Länder sind in ihrer Praxis inklusiver: In Indien werden trotz hinduistischer Bevölkerungsmehrheit (80 %) wichtige islamische (Bevölkerungsanteil: 14 %) und christliche (Bevölkerungsanteil: 2,3 %) Feiertage, aber auch Feiertage anderer Minderheiten (Buddhisten, Sikhs, Jains, etc.) auf regionaler Ebene beachtet; Weihnachten (25.12.) ist landesweit arbeitsfrei, obwohl kein offizieller Feiertag.⁶²

In christlichen Mehrheitsgesellschaften finden zunehmend Veränderungen statt: In Kanada müssen Juden, Muslime und Angehörige anderer Religionen an den Festtagen ihres Glaubens nicht arbeiten. Norwegen hat für Angehörige nicht-christlicher Religionsgemeinschaften großzügige Ersatzregelungen eingeführt: Sie können an Feiertagen ihrer Religion sowie an zwei darauffolgenden Tagen freigestellt werden. In Deutschland enthält das Grundgesetz lediglich eine institutionelle Garantie in Bezug auf den Schutz des Sonntags und der staatlich anerkannten (sogenannten gesetzlichen) Feiertage. Die Regelung zu Feiertagen obliegt den Bundesländern, von denen viele islamische oder jüdische Feiertage denjenigen christlichen Feiertagen gleichstellen, die keine gesetzlichen Feiertage sind. Dies bedeutet in der Regel, dass Schüler vom Unterricht befreit werden und Arbeitnehmer frei nehmen können (also kein Automatismus wie bei den gesetzlichen Feiertagen). Entsprechend hat die Deutsche Islam Konferenz in Bezug auf schulpraktische Fragen festgestellt, dass für muslimische Schüler an hohen religiösen Feiertagen wie dem Opferfest oder dem Fest des Fastenbrechens eine Befreiung von der Schulpflicht für mindestens einen Tag aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten ist.

Sowohl in religiös homogenen wie heterogenen Gesellschaften gibt es immerwährende Diskussionen um Bekleidung mit religiösem Symbolwert (z. B. Kopftuch und Vollverschleierung bei Musliminnen, Kippa bei Juden, Turban bei Sikhs), das Tragen von religiösen Symbolen (z. B. Kreuz, Kirpan) und um Anforderungen an die Ernährung. Dabei gibt es sowohl Kleidungsgebote wie -verbote, die sich meist an Frauen richten, und Gebote zu bestimmten Speisen bzw. ihrer Zubereitung.

Frankreich und Belgien haben das Tragen einer Burka in der Öffentlichkeit verboten; bei Verstößen drohen in Belgien Geldstrafe bis zu 137,50 Euro und bis zu 7 Tage Haft. In der Schweiz gibt es entsprechende Vorschriften auf Kantonsebene.⁶³ Bekleidungsverbote existieren z. B. auch in Russland, wo das Tragen des Kopftuches z. B. in Tschetschenien und Tatarstan erlaubt, aber in den Regionen Mordwinien und in Stawropol verboten ist und in Usbekistan, wo das Tragen religiös konnotierter Kleidung gem. Art. 14 des Religionsgesetzes außerhalb religiöser Einrichtungen nicht gestattet ist (davon ausgenommen sind registrierte Würdenträger der anerkannten Religionsgemeinschaften). In China gibt es in der Autonomen Region Xinjiang ein

⁶² Nur säkulare Feiertage, z. B. Unabhängigkeitstag, sind in Indien landesweite nationale Feiertage.

⁶³ Die Verfassung des Kantons Tessin verbietet Vermummung in der Öffentlichkeit, was sich vor allem gegen die Verhüllung von Frauen durch Ganzkörperschleier richtet.

„Schönheitsprojekt“, das Frauen nahelegt, kein Kopftuch zu tragen. Auch wird berichtet, dass Frauen in der Region ihren Schleier ablegen müssen und Männer keinen langen Bart tragen dürfen, um in Behörden eintreten zu können.

In Deutschland fällt das Befolgen einer religiös begründeten Bekleidungsregel wie das Tragen eines Kopftuchs von Frauen als Ausdruck islamischen Glaubens, in den Schutzbereich der Glaubensfreiheit von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Zudem ist der Staat nach Art. 4 GG zu weltanschaulich-religiöser Neutralität verpflichtet. Die Glaubensfreiheit beinhaltet auch, dass kein Anspruch im öffentlichen Raum existiert, vor den religiösen Einflüssen der Umwelt abgeschirmt zu werden. Zudem verbietet § 2 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) eine Benachteiligung wegen der Religion oder Weltanschauung in Beschäftigung und Beruf. Ausnahmen können sich aus dem Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften und von ihnen zugeordneten Einrichtungen (z. B. Caritas, Diakonie, etc.) ergeben, § 9 AGG. Nach arbeitsgerichtlicher Rechtsprechung kann in Ausnahmefällen unter Abwägung der betroffenen berechtigten Interessen das Tragen eines Kopftuchs am Arbeitsplatz verboten werden, z. B. wenn das Tragen eines Kopftuchs als Ausdruck islamischen Glaubens mit dem Verkündigungsauftrag eines kirchlichen Arbeitgebers kollidiert. Wie weit das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften geht (verkündungsnahe vs. verkündungsferne Tätigkeiten), wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beurteilt. Ein Vorlageverfahren, in welchem die Reichweite des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften eine Rolle spielt, ist derzeit vor dem EuGH anhängig. Auch ein Verbot des Tragens religiöser Bekleidungsstücke für Beschäftigte des grundrechtsverpflichteten Staates ist nur unter strikter Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgebots möglich. So hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom 27.01.2015 für öffentlich-rechtliche Arbeitgeber in bestimmten Fällen festgestellt, dass nur eine hinreichend konkrete Gefährdung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität zum Anlass genommen werden kann, äußere religiöse Bekundungen des Lehrpersonals (hier: Kopftuch) zu verbieten.⁶⁴ Entsprechende Landesgesetze, die ein solches Verbot vorsehen, müssen daher verfassungskonform ausgelegt werden.

In Frankreich ist das deutlich sichtbare Tragen religiöser Symbole an Schulen verboten (s. auch III. 4.2.). In Saudi-Arabien ist das sichtbare Tragen von nicht-islamischen religiösen Abzeichen untersagt. In China dürfen Parteifunktionäre, Staatsangestellte, Lehrer oder Schüler keine religiösen Symbole tragen. Die Durchsetzung des Verbots variiert von Provinz zu Provinz.

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dürfen Tiere grundsätzlich nur nach einer Betäubung getötet werden. Ausnahmen vom Betäubungsgebot sind für spezielle Schlachtmethoden nach bestimmten religiösen Riten möglich, sofern diese Schlachtungen in einem Schlachthof erfolgen (Art. 4 Abs. 1 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung). In Deutschland sind darüber hinaus weitere, umfassendere nationale Vorschriften in Bezug auf das betäubungslose Schlachten geregelt. So ist beispielsweise eine Ausnahmegenehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde erforderlich (§ 4a Abs. 2 Nr. 2 des Tierschutzgesetzes).

Diskussionen zu Ernährungsanforderungen für religiöse Minderheiten in Europa gibt es z. B. bezüglich der Mahlzeiten in Schulkantinen oder in Gefängnissen.

In anderen Ländern gibt es religiös begründete Bekleidungsgebote. Diese verstoßen dann auch gegen die Religionsfreiheit⁶⁵, wenn sie mit Zwang gegen Personen durchgesetzt werden, deren religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung das Gebot widerspricht.⁶⁶

So wird in Iran und in Saudi-Arabien ausnahmslos Frauen eine strikte Befolgung von Kleidungs- und gesellschaftlichen Umgangsregeln auferlegt. In Indonesien bestehen auf zentralstaatlicher Ebene keine religiös begründeten Kleidervorgaben oder Verbote. Auf regionaler Ebene (insbesondere unter dem islamisch geprägten Strafrecht der autonomen Provinz Aceh) existieren jedoch Vorschriften insbesondere für muslimische Frauen. In Malaysia werden in einigen Behörden Angestellte und Besucherinnen (auch Nicht-Musliminnen) aufgefordert, angeblichen islamischen Kleidervorschriften zu genügen (lange Röcke, Kopftücher). Besonders streng sind u. a. die Bundesstaaten Kelantan, Kedah und Terengganu, die auch Kleidervorschriften für den sonstigen

⁶⁴ BVerfGE 138, 296 vom 27.01.2015 (Az. 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10).

⁶⁵ Sie verletzen außerdem das Recht auf Nicht-Diskriminierung von Frauen, VN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW), Art. 2 Abs. d und f, Art. 5 Abs. a; siehe auch VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2013): Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/68/290 vom 07.08.2013, Rn. 38.

⁶⁶ Ziff. 13 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 28 (2000) des VN-Menschenrechtsausschusses zu Art. 3 VN- Zivilpakt: UN-International Human Rights Instruments (2008), HRI/GEN/1/Rev.9.

Alltag in Kraft gesetzt haben, auch wenn die Durchsetzung bisher noch nicht konsequent ist. In Sudan wacht eine Sittenpolizei, die *Public Order Police*, mal mehr mal weniger streng, allentweilen willkürlich, über die Kleidung von Frauen. So sorgte in jüngere Zeit ein Fall christlicher Mädchen für Aufmerksamkeit, die wegen „unmoralischer Kleidung“ vor Gericht standen. In Nigeria führte der Bundesstaat Kano im Mai 2007 die Pflicht zum Tragen islamischer Schulkleidung für alle Schülerinnen und Schüler ein, also auch für Angehörige der christlichen Minderheit. In Somalia ist die Frage der Bekleidung, insbesondere der Verschleierung der Frauen, nicht staatlich geregelt, sondern unterliegt sozialen Normen, die je nach Stadt oder Land sehr unterschiedlich gehandhabt werden. In von der Miliz al-Shabaab kontrollierten Gebieten wird die Verschleierung von Frauen, die gerade in ländlichen Gebieten keineswegs somalischen Gepflogenheiten entspricht, unter Androhung von Körperstrafen durchgesetzt.

Die Freiheit der Wahl religiöser Verantwortlicher, von Priestern und Unterrichtenden, sowie die Freiheit, Seminare oder religiöse Schulen zu gründen gehört zum Recht zur Selbstverwaltung / Autonomierecht der Religionsgemeinschaften nach dem VN-Zivilpakt. Auch in diesem Bereich finden aber an vielen Stellen staatliche Eingriffe statt: Viele Staaten schreiben für die Benennung religiösen Personals und religiöser Würdenträger eine staatliche Genehmigung vor. So werden Imame in den zentralasiatischen Republiken oft durch das offizielle *Muftiat* ernannt oder ihre Wahl durch dieses genehmigt. In Iran wurden islamische Seminare teilweise verstaatlicht. Ein Gesetz aus dem Jahr 2010 setzt voraus, dass schiitische Kleriker sich zum Prinzip der „Vormundschaft des Rechtsgelehrten“ („*Velayat-e Faghih*“) bekennen, das dem Revolutionsführer die oberste politische Autorität zuspricht. Ein Oberster Rat für die Seminare hat seit 1995 die Aufsicht über die religiösen Seminare und setzt sich aus vom Revolutionsführer ernannten Geistlichen zusammen. In Tunesien dürfen nur staatlich angestellte Imame Gebete und Freitagspredigten in den registrierten Moscheen leiten. In Ägypten steht das Ministerium für Religiöse Stiftungen der sunnitischen Glaubensgemeinschaft vor mit weitgehenden Durchgriffsrechten. Um predigen zu können, müssen die Imame an der al-Azhar Universität ausgebildet worden sein. Das Ministerium kontrolliert klerikale Angelegenheiten, islamische Erziehung für Erwachsene und Konvertiten und den Bau von Moscheen. Es stellt Kleriker ein und weist sie den Moscheen zu. In Vietnam können Geistliche ohne Zustimmung durch die Behörden nach den Regeln der Religionsgemeinschaften ernannt werden. Allerdings müssen die Personalien den örtlichen Behörden mitgeteilt werden. Sie müssen die vietnamesische Staatsbürgerschaft haben, „vorbildlich in Verhalten und Moral“ sein und ein nationales Einheitsbewusstsein haben. In das Selbstverwaltungsrecht der Tibeter greift die chinesische Regierung dadurch ein, dass sie die Wahl des Dalai Lama und anderer *Tulkus*⁶⁷ zur politischen Angelegenheit erklärt und damit ein den tibetischen Buddhismus prägendes Kernstück beeinträchtigt.

Auch das Recht, religiöse Texte oder Publikationen herzustellen und zu verbreiten unterliegt vielerorts Beschränkungen. Fast im gesamten post-sowjetischen Raum unterliegen Druck und Import religiöser Publikationen der Genehmigung durch die zuständigen Behörden. Die Genehmigung kann in der Regel nur von registrierten Gruppierungen eingeholt werden. Insbesondere kleinere Religionsgemeinschaften wie die Zeugen Jehovas haben mit der Einfuhr religiöser Publikationen daher oft Schwierigkeiten. In Russland wurden Bibeln und Literatur von Zeugen Jehovas unter dem Vorwand beschlagnahmt, Hinweise auf „Extremismus“ zu enthalten. Auch wurde ihre Website auf die offizielle Liste extremistischer Materialien gesetzt und somit verboten. In Kuba ist der Import religiöser Texte genehmigungspflichtig, nicht jedoch die Herstellung. In Pakistan sind Veröffentlichungen verboten, die den Islam, seinen Propheten oder andere Religionen kritisieren. Der Verkauf von religiöser Literatur der *Ahmadiyya Muslim Jamaat* ist verboten. In Ägypten reguliert die Regierung Veröffentlichung, Einfuhr und Verteilung aller religiösen Bücher und Materialien, erlaubt aber für den persönlichen Gebrauch bzw. dem der Glaubensgemeinschaften den Import Heiliger Schriften und religiöser Gegenstände. In Saudi-Arabien ist die Einfuhr nicht-islamischer religiöser Texte, einschließlich anerkannter religiöser Urtexte wie z. B. der Bibel verboten.

3.3. Religiöse Erziehung

Erziehungsberechtigte haben nach Art. 26 Abs. 3 der AEMR und Art. 18 Abs. 4 des VN-Zivilpakts das Recht, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder zu gestalten und müssen diese gemäß deren Reifegrad dabei einbeziehen. Das definiert der VN-Menschenrechtsausschuss in Ziff. 6 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 22 (1993) dahingehend, dass der Unterricht über Gegenstände wie die allgemeine Geschichte der Religionen und Ideen in öffentlichen Schulen unter der Voraussetzung erlaubt ist, dass dieser Unterricht neutral und objektiv

⁶⁷ Wiedergeburten hoher Religionsgelehrter.

erteilt wird. Die öffentliche Erziehung, welche die Unterweisung einer Religion oder besonderen Weltanschauung einschließt, ist nur dann mit Art. 18 Abs. 4 vereinbar, wenn die Erziehungsberechtigten damit einverstanden sind, bzw. Befreiungen oder nicht-diskriminierende Wahlmöglichkeiten vorliegen. Vergleichbar ist die Situation aus Sicht der Kinderrechte basierend auf Art. 14 der VN-Kinderrechtskonvention, s.o. II. 14.

In vielen Staaten können Eltern und Kinder dieses Recht nicht wahrnehmen, weil in Schulen die Unterweisung in der Mehrheitsreligion Pflichtfach für alle ist und / oder keine Möglichkeiten für religiöse Minderheiten bestehen, religiöse Erziehung anzubieten. Das Gleiche gilt für nichtgläubige Personen. Daneben sind die Inhalte des Religionsunterrichts dann problematisch, wenn sie die Identifizierung von Staaten mit der jeweiligen Mehrheitsreligion verdeutlichen. In Malaysia ist allen anderen Religionsgemeinschaften außer dem staatlich autorisierten Islam ein Religionsunterricht untersagt. In Zypern ist griechisch-orthodoxer Religionsunterricht in staatlichen Grund- und Sekundarschulen obligatorisch. Nicht-orthodoxe Kinder können auf Wunsch ihrer Eltern vom Religionsunterricht befreit werden. Orthodoxe Kinder haben diese Option aber nicht. Ähnlich in der Türkei, wo Christen und Juden vom Religionsunterricht befreit werden können, Muslime jedoch nicht und im Religionsunterricht allein das herrschende Verständnis des mehrheitlichen sunnitischen Islams Berücksichtigung findet.⁶⁸ In Iran dürfen Schulkinder, die den anerkannten religiösen Minderheiten angehören, den Religionsunterricht an einer privaten Schule ihrer Glaubensgemeinschaft absolvieren, wobei Lehrplan und -bücher vom Erziehungsministerium vorgegeben sind. In Afghanistan ist im Schulunterricht das Unterrichten von Inhalten anderer Religionen als des Islams nicht vorgesehen. Nicht-muslimische Kinder müssen am Islamunterricht nicht teilnehmen. Es wird berichtet, dass diese aber aus Sorge vor Übergriffen durch Mitschüler häufig nicht auf staatliche Schulen gehen, so dass sich die Frage der Teilnahme am Religionsunterricht in der Praxis nicht stellt. In Georgien gibt es, trotz eines Gesetzes über Säkularismus im Bildungswesen, Berichte über Ikonen und Gebeten in Klassenzimmern sowie über die Vermittlung von „georgisch-orthodoxen Werten“ durch Lehrer und über erzwungene Konversionen. In Griechenland ist ein Schulgebet am Montagmorgen Pflicht für alle Kinder. In Pakistan enthalten noch im Umlauf befindliche veraltete Schulbücher abwertende Äußerungen über religiöse Minderheiten und andere Strömungen des Islams. Die Vermittlung von religiöser Intoleranz im Schulunterricht ist als Problem zwar erkannt, die in den letzten Jahren reformierten Schulbücher werden allerdings nicht konsequent genutzt.

Die Rechte der Erziehungsberechtigten unter dem VN-Zivilpakt und die von Kindern unter der VN-Kinderrechtskonvention können in einem Spannungsverhältnis stehen, wenn etwa Mädchen die Teilnahme am Schwimmunterricht untersagt wird oder Eltern ihre Kinder vom Biologieunterricht (Stichwort: Evolution und Sexualkunde) freistellen lassen möchten. Vor allem in den USA wird diese Debatte unter dem Stichwort „homeschooling“ intensiv geführt. Ein weiteres Spannungsfeld existiert in fast allen Ländern innerhalb der Eltern-Kind-Beziehung; nämlich dort, wo Eltern solche Entscheidungen, die Religionszugehörigkeit ihrer Kinder betreffend, treffen, die das Kind nicht mehr rückgängig machen kann. Das gilt v. a. für die weit verbreitete Beschneidung von Jungen, wie sie im Judentum und Islam üblich ist.

3.4. Bau und Pflege religiöser Einrichtungen

Zur Freiheit der Religionsausübung gehört, dass diese kollektiv und gegebenenfalls in entsprechend geweihten Kultusörtlichkeiten erfolgen kann. Dazu hält die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 (1993) des VN-Menschenrechtsausschusses in Ziff. 4 fest, dass das Recht auf Religionsausübungsfreiheit die Errichtung von Kultusörtlichkeiten umfasst.

Dieses Recht unterliegt weltweit Einschränkungen: meist für Angehörige religiöser Minderheiten, zum Teil aber auch für Angehörige der Mehrheitsreligion des jeweiligen Landes. Ein häufiges Mittel der Einschränkung ist die Verweigerung oder die Verschleppung von Baugenehmigungen (Neubau, Renovierung). Häufig kann nicht sicher festgestellt werden, ob die Verzögerungen der Maßnahmen einen (nur) religiös begründeten Hintergrund haben oder in korrupten Strukturen begründet sind, oder beides.

So gab es in Sudan in den letzten Jahren mehrere Fälle, bei denen Fragen nach Eigentumsrechten dazu dienten, Kirchenbauten zu konfiszieren oder abreißen zu lassen (zuletzt eine evangelisch-lutherische Kirche im Oktober 2015 in Omdurman). Neubauten von Kirchen sind – so die offizielle Regierungssicht – seit Abspaltung des (weitenteils christlichen) Südens nicht mehr nötig. In Ägypten wird das Recht, christliche Kirchen zu bauen, durch die Verfassung von 2014 erstmalig garantiert, muss aber noch durch ein Ausführungsgesetz konkretisiert werden. Dies könnte die rechtliche Situation der Kopten in diesem Bereich verbessern und eine

⁶⁸ Vgl. Mansur Yalçın and Others v. Turkey, ECHR 257 (2014).

Reihe von teilweise gewalttätigen Konflikten zwischen Christen und Muslimen entschärfen. Die derzeitige Genehmigungspraxis für Kirchen lehnt sich an ein Dekret aus 1856 (Osmanische Zeit) an. Demnach bedarf der Bau einer Kirche eines Dekrets des Präsidenten. Es ist zurzeit gängige Praxis, die Erteilung von Genehmigungen über Jahre zu verschleppen. In Myanmar erfordert der Bau religiöser Stätten Genehmigungen, die insbesondere bei buddhistischen Tempeln zügig erteilt werden. Während sich die Genehmigungspraxis gegenüber Christen in den letzten Jahren verbessert hat, ist für Muslime ein gegenläufiger Trend auszumachen. Ausländische christliche Organisationen dürfen, wie Ausländer generell, keinen Grund und Boden im eigenen Namen erwerben. In Indonesien setzt der Bau religiöser Stätten eine staatliche Genehmigung voraus. Gemäß einem Erlass aus dem Jahr 2006 kann diese Genehmigung erst erteilt werden, wenn u. a. 60 Unterschriften von örtlichen Anhängern eines anderen Glaubens sowie eine Empfehlung des örtlichen Forums für interreligiöse Harmonie vorliegen. In der Praxis sind Bau und Nutzung von Gotteshäusern der häufigste Anlass (wenn auch oft nicht zugrunde liegende Ursache) für religiös motivierte lokale Konflikte, s. u. IV. Die Streitfälle reichen von Demonstrationen radikaler Gruppen gegen angeblich illegal errichtete Gotteshäuser bis zur Verschleppung von Bau- und Betriebsgenehmigungen durch die örtlichen Behörden. In Malaysia wurden alte hinduistische Schreine und christliche Kultstätten auf dem Land unter dem (nicht immer überprüfbar) Vorwand, ohne Baugenehmigung erbaut worden zu sein, zerstört. Im Bundesstaat Johor wurde ein islamischer Gebetsraum auf Anordnung des Sultans zerstört, weil er angeblich durch die Meditation von Buddhisten entweiht worden war. Mit Ausnahme staatlich geförderter Moscheen werden Baugenehmigungen für religiöse Stätten verschleppt und in der Regel nicht erteilt. Die chinesische Regierung finanziert den Bau und Erhalt religiöser Stätten mit erheblichen Mitteln, z. B. auch Tempel der tibetischen Minderheit in der Autonomen Region Tibet und in deren Grenzprovinzen. Dennoch kommt es auch zu administrativen Behinderungen beim Neubau oder der Erweiterungen religiöser Lokalitäten bzw. werden nicht registrierte Moscheen, Kirchen und Tempel abgerissen. Darüber hinaus wird der Zugang zu religiösen Stätten oft reglementiert, so zum Teil auch bei heiligen Stätten in Tibet. Die Anzahl der buddhistischen Nonnen und Mönche, die an Zeremonien teilnehmen dürfen, ist begrenzt und wird überwacht. Wege zu Wallfahrtsorten werden zum Teil versperrt, Kindergärten und Grundschulen weihnachtliche Aktivitäten verboten und die Pilgerfahrten nach Mekka stark kontrolliert. In der Türkei wurden die *Cemevi*, alevitische Versammlungs- und Gotteshäuser, bis zu einem Gerichtsurteil im Jahr 2015 nicht als solche anerkannt. Aleviten erfahren regelmäßig Erschwernisse in der Eröffnung neuer *Cemevi*. Das Präsidium für Religionsangelegenheiten (*Diyanet*) gab bekannt, dass nur Moscheen als Gotteshäuser des Islams anerkannt werden. Die Sanierung bestehender Kirchengebäude für die rund 100.000 Christen in der Türkei scheint weitgehend problemlos zu verlaufen. In Saudi-Arabien wurde die Errichtung schiitischer Moscheen in den vergangenen Jahren in einigen Provinzen erschwert; die Verbots- bzw. Genehmigungspraxis ist regional uneinheitlich. Die öffentliche Ausübung anderer Religionen als des Islams ist in Saudi-Arabien unzulässig (s. o. III. 1), entsprechende Sakralbauten gibt es daher nicht. In den Vereinigten Arabischen Emiraten können Grundstücke für religiöse Stätten von den Herrschern erbeten werden. Die deutsche evangelische Gemeinde (ohne eigenes Gebäude) konnte sich den Gottesdienstort (anglikanische Kirche) aussuchen und musste ihn dann beim Herrscher von Dubai bekannt geben. Die Herrscher stellen im Einzelfall Grundstücke für Sakralbauten auch für nicht-monotheistische Religionen zur Verfügung, zuletzt für Hindus im Herbst 2015. Die Grundstücke bleiben im Besitz des Staates. Es gibt mehr als 35 christliche Kirchen (Anglikaner, Katholiken, Kopten, Mormonen), in Dubai auch zwei Hindu- und einen Sikhtempel. Kirchen dürfen laut Gesetz keinen Glockenturm oder Kreuz (außen) haben, allerdings ist die Durchsetzung dieser Regel nicht immer streng: es gibt Kirchen mit kleinen Türmen und abstrahierten Kreuzen.

In Georgien wurde der ursprünglich genehmigte Bau eines Königreichssaals für die Zeugen Jehovas nach Protesten der Georgisch-Orthodoxen Kirche abgelehnt, die Genehmigung zum Bau einer römisch-katholischen Kirche wurde verweigert. Problematisch ist auch die Frage der Restituierung religiöser Stätten, die sich in staatlichem Besitz oder im Besitz der Georgisch-Orthodoxen Kirche befinden. Nach Berichten von Nichtregierungsorganisationen und religiösen Minderheiten ist das Verfahren intransparent beziehungsweise wird oft die Georgisch-Orthodoxe Kirche bevorzugt. Aktuell war die Evangelisch-Lutherische Kirche bislang erfolglos darin, ihre substantiierten Forderungen im Hinblick auf zur sowjetischen Zeit zerstörte oder umgewidmete kirchliche Gebäude und Grundstücke in sechs Orten, inklusive in Tiflis, durchzusetzen. Auch die Armenisch-Apostolische Kirche hat bisher die Restituierung von fünf (von insgesamt 30) Kirchen beantragt, die in staatlichem Besitz sind und auch von der Georgisch-Orthodoxen Kirche beansprucht werden. Die jüdische Gemeinde stellt Ansprüche auf mehrere Synagogen, die sich aktuell in Staatsbesitz befinden. Diese bedürften dringend der Renovierung, die der Staat jedoch nicht vornehme. Daneben beanspruchen muslimische Gemeinden Moscheen in Kvemo Kartli, Adigeni und Adjara. In der Ukraine werden Sakralbauten in der Regel restituiert. Bei einigen – sowie zusätzlich in großem Maße bei nicht-sakralen Bauten mit kirchlichem Be-

zug, z. B. Schulen, Ausbildungseinrichtungen u. ä. – kommen Interessensvermischungen vor, besonders wenn es um kommerziell begehrte Flächen und Objekte geht. Es wird von Bauverzögerungen, illegalen Enteignungen und kriminellen Auseinandersetzungen auch über kirchliches Eigentum berichtet.

In Europa ist der Bau von Moscheen immer wieder ein öffentlich diskutiertes Thema. In der Schweiz statuiert Art. 72 Abs. 3 der Bundesverfassung „Der Bau von Minaretten ist verboten.“ Ungeachtet dessen gibt es in den Kantonen Bern, Genf und Zürich Moscheen mit Minaretten, von denen aus allerdings nicht zum Gebet gerufen werden darf. In Deutschland umfasst die verfassungsrechtlich garantierte Religionsfreiheit auch das Recht der muslimischen Gemeinden, Moscheen und Minarette zu errichten. Ihre Grenzen findet die Baufreiheit religiöser Gebäude und Anlagen in den bundesgesetzlichen Bestimmungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung sowie in den Bauordnungen der Länder.⁶⁹ Die Rechtsprechung stellt die Moscheen im Ergebnis bauplanungsrechtlich den Kirchen und Synagogen gleich. Auch in bauordnungsrechtlicher und immissionsschutzrechtlicher Hinsicht gelten keine Besonderheiten. Dennoch kommt es oft, besonders im Vorfeld von geplanten Moscheebauten, zu Kontroversen in Städten und Gemeinden, die in der Regel nach der Fertigstellung der Bauten verebben. Die Deutsche Islam Konferenz hat sich diesem Thema intensiv gewidmet. In ihren Schlussfolgerungen von 2008 zum Bau und Betrieb von Moscheen stellt sie u. a. fest: „Der Moscheebau ist ein wichtiger Schritt zur Integration des Islams in Deutschland. Mit dem Neubau von Moscheen verlassen die muslimischen Gemeinden die Hinterhöfe und provisorisch umgenutzten Bauten und dokumentieren ihren Willen, dauerhaft ein Teil der deutschen Gesellschaft zu sein.“⁷⁰

3.5. Belange der Religionsfreiheit indigener Völker

Art. 18 VN-Zivilpakt schützt theistische wie auch nicht-theistische religiöse Anschauungen. Wie bereits ausgeführt, macht es menschenrechtlich keinen Unterschied, ob die Beziehung zu Gott oder einer anderen Entität in einer Kirche, einer Moschee oder beispielsweise an einem heiligen Berg zelebriert wird. Ebenso macht es keinen Unterschied, ob eine Kirche zerstört wird oder ein heiliger Berg. Beides kann eine Verletzung der Religionsfreiheit sein. Die Analyse von Verletzungen der Religionsfreiheit indigener Völker erweist sich vor allem deshalb als schwierig, weil mit der Beeinträchtigung religiöser Praxen oft zugleich eine Beschränkung kultureller Rechte indigener Völker vorliegt. Art. 18 VN-Zivilpakt ist daher in Bezug auf indigene Völker in Zusammenhang mit Art. 27 VN-Zivilpakt zu lesen, der den Schutz von Minderheiten garantiert. Die Menschenrechte indigener Völker werden darüber hinaus speziell durch das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie durch die Erklärung der VN über die Rechte indigener Völker geschützt, s. o. II. 12. Die komplexe Thematik kann hier nur gestreift werden.

Dabei ist in erster Linie die zum Teil lange Leidensgeschichte indigener Menschen und Völker zu berücksichtigen, deren kulturelles und religiöses Erbe insbesondere in Nord-, Mittel- und Südamerika größtenteils untergegangen ist. In vielen Regionen (Zentral- und Südamerika, Asien) verlaufen Spannungslinien zwischen der Mehrheitsbevölkerung und Indigenen um Landrechte und religiöse Identität parallel, was zu dauerhaften Konflikten führt. Viele indigene Völker verstehen die Rechte auf Nutzung von Landflächen und Ressourcen als gruppeneigene, kollektive Rechte. Dies führte – beispielsweise während der Besiedlung des Gebiets der heutigen USA – zu Konflikten, die zum Teil bis heute andauern.

Viele betroffene Staaten haben mittlerweile Schutzpflichten für indigene Völker in ihrer nationalen Gesetzgebung verankert, zum Beispiel Russland und die Nordischen Staaten. In Chile ist gesetzlich bestimmt, dass indigene Völker das Recht haben, sich zur Ausübung gemeinschaftlicher Aktivitäten an heiligen Stätten oder zeremoniellen Orten, Friedhöfen etc. zusammenzufinden, die sich in staatlicher Hand befinden. Viele Länder, insbesondere im Süden des Landes, stehen jedoch seit über 100 Jahren in privatem Eigentum. Im Zusammenhang mit Eigentums- und Zugangsansprüchen indigener Gemeinschaften (im Süden sind dies vor allem die *Mapuche*) kommt es dort regelmäßig zu Protesten. Es gibt keine Gesetzgebung, die indigenen Völkern Rechte auf solche umstrittenen Territorien zugesteht. Ebenso wenig ist der religiöse Charakter dieser Orte geregelt, mithin sind auch keine Voraussetzungen festgeschrieben, unter denen ein Stück Land unter besonderem religiösen oder kulturellen Schutz stünde. In Kanada garantieren neuere und ältere Rechtsvorschriften bestimmte Rechte und Privilegien für die indigenen Völker (*First Nations, Inuit, Métis*). Auch in der Verfassung werden explizit die indigenen Bevölkerungsgruppen geschützt. Viele der heiligen Stätten sind als

⁶⁹ Etwa § 34 Abs. 2 BauGB, §§ 8 Abs. 3 Nr. 2, 15 Abs. 1 BauNVO.

⁷⁰ <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/LenkungsausschussPlenum/20100310-moscheebau.html>.

solche aber nicht bekannt. Eine Trennung zwischen religiösen Stätten und alltäglichem Lebensraum indigener Bevölkerungsgruppen ist schwer vorzunehmen. Darüber hinaus haben in den Jahrhunderten der Unterdrückung viele indigene Kanadier einen christlichen Glauben angenommen. In den USA setzen sich sowohl Regierung als auch indigene Behörden und Verbände zunehmend für den Schutz von heiligen Stätten der amerikanischen Ureinwohner ein. Diese Stätten befinden sich teilweise auf öffentlichem Land, teilweise aber auch auf Land, das indigener Verwaltung unterliegt. Auf Grundlage dieser Schutzbemühungen kann eine sachlich begründete Reglementierung des allgemeinen Zugangs erfolgen. Auf Anregung der Regierung des Bundesstaats Alaska wurde der höchste Berg der USA, Mount McKinley, 2015 wieder zurück zu seiner ursprünglichen Bezeichnung *Denali* (in der Sprache der *Koyukon*-Indianer „der Hohe“) benannt. Der *Denali* wird von den dort lebenden indigenen Stämmen als heiliger Berg mit zentraler Bedeutung für die Schöpfungsgeschichte angesehen; ihm werden übernatürliche Kräfte zugeschrieben. Jedoch kommt es in den USA auch heute noch zu Konflikten, wenn Städte oder private Unternehmen Nutzungspläne für Gebiete vorsehen, die für Indigene heilige Stätten darstellen. So plant seit 2002 ein kommerzieller Skiessort-Betreiber den Ausbau einer Skipiste an der Westflanke der *San Francisco Peaks*. Diese sind Teil des *Coconino National Forest* und unterliegen der Administration durch die Bundesforstbehörde, welche die Pläne des Skiessort-Betreibers genehmigte. Hiergegen protestierten mehrere Gemeinschaften indigener Völker (u. a. die *Dineh*, *Hopi*, *Zuni*, *Apache*) aus Sorge um die spirituelle Reinheit des Gebirgsmassivs, das von ihnen für religiöse Zwecke genutzt werde. Ihre Klage gegen den Plan und die Genehmigung blieb ebenso erfolglos wie das Vorgehen in der Berufungsinstanz. Der angerufene *Supreme Court* ließ 2009 die Revision nicht zu. Die befassten Behörden und Gerichte sahen keine wesentliche Beeinträchtigung des Gebirgsmassivs durch die Nutzung als Skiessort beziehungsweise die Verwendung von aufbereitetem Brauchwasser zur Herstellung von Kunstschnee.⁷¹ Der Stamm der *Navajo* reichte 2015 bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission Klage gegen die Verwendung von Brauchwasser zur Kunstschneeherstellung in den *San Francisco Peaks* ein.

Auch in Asien sind Veränderungen wahrzunehmen. Indigene und nicht-theistische Religionen sind in Indonesien weit verbreitet; werden von der Regierung jedoch eher als „Brauch“ angesehen, nicht als Religionen anerkannt. Ihre Anhänger können sich nur innerhalb privater Rechtsformen organisieren. Für den öffentlich-rechtlichen Raum bekennen sie sich oft geschlossen formal zu einer der sechs anerkannten Religionen – je nachdem, welche dieser Religionen ihren Anschauungen am wenigsten zuwiderläuft. Überlegungen über den Erlass eines neuen Gesetzes für die Registrierung religiöser Gemeinschaften außerhalb der anerkannten Religionsgemeinschaften wurden von der Regierung bislang noch nicht umgesetzt. Im Mai 2015 gab das indonesische Innenministerium bekannt, dass Anhänger indigener Religionen dies künftig in ihrem Personalausweis eintragen lassen dürfen. Wegen damit verbundener Schwierigkeiten, u. a. bei der Eheschließung (s. o. III. 4.4.), kommt es in der Praxis jedoch kaum dazu, sondern die Betroffenen bekennen sich umständehalber meist nach wie vor zu einer der staatlich anerkannten Religionen. In Sri Lanka hingegen ist die mittlerweile sehr kleine Gruppe der *Veddas* (Ureinwohner) kaum wahrnehmbar, die ursprünglich einem animistischen Weltbild folgten. Inzwischen haben viele *Veddas* buddhistische oder hinduistische Anschauungen übernommen. Eines der gravierendsten Probleme für die indigene Bevölkerung der Philippinen⁷² ist die Plünderung der natürlichen Ressourcen (Wälder, mineralische Rohstoffe) ihrer Siedlungsgebiete. Ihre Rechte werden häufig nicht umgesetzt. Zwar werden in der philippinischen Verfassung von 1987 die Rechte der indigenen Gemeinschaften anerkannt, sie sollen ihre Religion frei ausüben können und die gleichen Rechte wie alle anderen philippinischen Bürger haben. In den Augen der philippinischen Mehrheitsbevölkerung werden ethnische Minderheiten jedoch oft als „primitiv“ und „zurückgeblieben“ betrachtet. In Turkmenistan wurde Anhängern des Tengismus wiederholt die Registrierung als Religionsgemeinschaft verweigert, zuletzt 2014.

Das Verhältnis der katholischen Kirche zu Indigenen in Südamerika und Asien ist vielschichtig: Zum einen war sie früher oft die einzige Institution, die Indigenen Bildungsmöglichkeiten einräumte (Südamerika, aber z. B. auch die *Adivasi* in Indien), zum anderen hat sie durch Missionierung zur Entfremdung indigener Völker von ihrer religiösen Identität beigetragen. Aus der stärkeren Zuwendung von Regierungen in Südamerika zu Indigenen entstehen auch Friktionen mit den christlichen Kirchen: In Venezuela versucht die Regierung, den Zugang von Missionaren zu den indigenen Gebieten zu beschränken. Dahinter werden allerdings auch wirtschaftliche Interessen vermutet, weil viele der Gebiete als rohstoffreich gelten. In Bolivien müssen sich seit 2013 alle gemeinnützigen Organisationen, darunter auch Religionsgemeinschaften registrieren lassen, um als

⁷¹ VN-Dok. A/HRC/18/35/Add.1 Annex X, paras. 7 ff.

⁷² Die derzeitige Sonderberichterstatterin für die Rechte indigener Völker, Victoria Tauli Corpuz, im Amt seit 2014, stammt aus den Philippinen.

juristische Personen anerkannt zu werden, Gesetz Nr. 351 über die Erteilung der Rechtspersönlichkeit („*Ley N° 351: Ley de Otorgación de Personalidades Jurídicas*“). Das Gesetz wird besonders von evangelikalen Religionsgemeinschaften kritisiert und als Angriff auf die Religionsfreiheit gewertet. Hauptkritikpunkt ist Art. 15, der Religionsgemeinschaften als Zusammenschlüsse natürlicher Personen definiert, die ihre jeweiligen Religions- und Glaubenspraktiken durchführen. Problematisch ist dabei der Nachsatz „*en el horizonte del Vivir Bien*“ („im Hinblick auf das ‚*Vivir Bien*‘,). „*Vivir Bien*“ („gut leben“) ist ein zentrales Konzept der Weltanschauung der Indigenengruppe *Aymara*, welches 2009 in den Verfassungsrang erhoben wurde. Andere Religionsgemeinschaften sehen sich durch dieses Konzept zum Teil eingeengt und sind sogar der Auffassung, dass es mit dem zeitgleich neu eingeführten Verfassungsprinzip des Laizismus nicht im Einklang stehe. Die Nationale Evangelische Vereinigung in Bolivien hat im Juli 2014 daher Verfassungsbeschwerde eingereicht. Die katholische Kirche fällt auf Grund eines Konkordates nicht in den Wirkungsbereich des Gesetzes Nr. 351. Dadurch entfällt für sie auch die Verpflichtung, ihre Aktivitäten „im Hinblick auf das ‚*Vivir Bien*‘ ausrichten“ zu müssen.

3.6. Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen

Kriegsdienstverweigerung ist die Entscheidung einer Person, nicht an Kriegshandlungen teilzunehmen. In Staaten mit einer gesetzlichen Wehrpflicht wird sie auch als Wehrdienstverweigerung ausgeübt, weil der Wehrdienst zum Kriegsdienst ausbildet. Artikel 18 VN-Zivilpakt und Art. 9 der EMRK schützen die Entscheidung, aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen den Dienst an der Waffe zu verweigern (s. auch Ziff. 11 der Allgemeinen Bemerkung des VN-Menschenrechtsausschusses Nr. 22 (1993)); s. o. II. 13.

Besonders betroffen von der Versagung eines Ersatzdienstes sind allgemein Religionsgemeinschaften, die Gewaltanwendung strikt ablehnen, wie z. B. die Zeugen Jehovas. Insbesondere in der Türkei und in Turkmenistan gab es auf dieser Basis eine Reihe von Verurteilungen von Wehrdienstverweigerern aus ihren Reihen.

In zahlreichen Staaten ist eine Wehrdienstverweigerung aus Glaubens- und Gewissensgründen überhaupt nicht möglich, z. B. Algerien, Ägypten, Volksrepublik China, Iran, Kasachstan, Demokratische Volksrepublik Korea, Republik Korea⁷³, Mosambik, Sudan, Thailand, Türkei⁷⁴, Turkmenistan und Vietnam. Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate haben 2014 die allgemeine Wehrpflicht eingeführt – ohne die Möglichkeit, den Wehrdienst aus Gewissensgründen zu verweigern.

In anderen Ländern gibt es eingeschränkte Verweigerungsgründe, die nicht den in Kapitel II. 13 dargestellten Kriterien entsprechen: In Georgien ist einzig der Klerus der Georgisch-Orthodoxen Kirche von der allgemeinen Wehrpflicht befreit. Für Angehörige anderer Religionen, die den Wehrdienst aus Glaubens- und Gewissensgründen verweigern, wurde ein alternativer Wehrdienst eingeführt. In Israel besteht allgemeine Wehrpflicht für Männer und Frauen, es gibt aber viele Ausnahmetatbestände: Von der Wehrpflicht ausgenommen sind u. a. arabische Israelis (sie können allerdings auf eigenen Antrag in den Streitkräften dienen), orthodoxe Yeshiva⁷⁵-Studenten und verheiratete oder schwangere Frauen. Sowohl Männer als auch Frauen sind berechtigt, den Wehrdienst aus Gewissensgründen zu verweigern, allerdings sind die Hürden für die Glaubhaftmachung hoch.⁷⁶ In der Schweiz, in Zypern und nach dessen Einführung künftig auch in Weißrussland dauert der Zivildienst viel länger als der Wehrdienst (Schweiz: doppelte Zeit; Zypern: Wehrdienst ohne Waffe bis zu 5 Monate länger, Zivildienst bis zu neun Monate länger als der normale Wehrdienst von 24 Monaten, Weißrussland: 24 bis 36 Monate statt 12 bis 18 Monate). In Bolivien besteht eine einjährige Wehrpflicht für alle

⁷³ In Südkorea wurden eigenen Angaben der Religionsgemeinschaft zufolge seit 1950 mehr als 18.000 Zeugen Jehovas zu insgesamt 36.000 Jahren Haft verurteilt.

⁷⁴ In *Buldu and Others v. Turkey* stellte der EGMR eine Verletzung gegen Art. 3, 6 und 9 der EMRK fest. Beschwerdeführer waren vier türkische Zeugen Jehovas, die die Ableistung des Militärdienstes auf Grund religiöser Überzeugungen verweigerten. Wegen ihrer Behandlung während ihrer Inhaftierung verpflichtete der EGMR die Türkei zu Schadensersatz. Das Urteil wurde noch nicht umgesetzt.

⁷⁵ Jüdische Schule, an der sich Schüler dem Tora- und Talmud-Studium widmen.

⁷⁶ Z. B.: Über den Antrag entscheidet eine militärische Kommission. Das Vortäuschen eines Grundes, der einer Einziehung zum Wehrdienst entgegensteht (z. B. Scheinehe, falsche medizinische Dokumente, Vortäuschen falscher Religiosität etc.) stellt einen Straftatbestand dar.

männlichen Bolivianer. Eine Befreiung aus Glaubens- oder Gewissensgründen ist nur für Theologiestudenten vorgesehen.⁷⁷

Sehr viele Staaten weltweit haben Berufsarmeen, dort stellt sich die Frage der Wehrdienstverweigerung grundsätzlich nicht.⁷⁸

3.7. Religionsfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit

Religionen und Weltanschauungen leben, ebenso wie ihre Vertreter, vom offenen Austausch in der jeweiligen Gemeinschaft und zwischen den Gemeinschaften. Sie erheben Anspruch darauf, Werte zu vermitteln, an denen sich eine Gesellschaft orientieren sollte. Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit betreffen daher wesentliche Aspekte des menschlichen Zusammenlebens. Es geht um den intra- und den inter-religiösen Austausch wie auch um die Frage nach dem Verhältnis von Religion, Staat und Gesellschaft. In der Praxis wird dieser Austausch mit unterschiedlicher Intensität geführt. Er kann sich im Rahmen einer – menschenrechtlich geschützten – intensiven Debatte bewegen. Er kann – menschenrechtlich zulässig – eingeschränkt werden, wenn er z. B. eine Person direkt beleidigt. Teilweise werden die Debatten zwischen den Akteuren hasserfüllt geführt oder eine Seite schürt Hass gegen eine Person oder eine Gruppe. Hier gibt es Konstellationen, in denen der Staat die Pflicht hat, solche Meinungsäußerungen zu unterbinden.

Staatliche Rahmenbedingungen für einen offenen Diskurs und staatliche Sanktionen

Staaten haben sehr unterschiedliche Antworten auf die Fragen gefunden, welchen Raum sie für einen freien Diskurs innerhalb und zwischen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zur Verfügung stellen wollen und wo sie die Grenzen ziehen. Nicht alle davon sind menschenrechtlich vertretbar. Die unmittelbare Beleidigung oder Diffamierung einer Person oder einer Personengruppe aufgrund von Religionszugehörigkeit oder -ausübung kann straf- und zivilrechtliche Sanktionen rechtfertigen. Die Religionsfreiheit schützt jedoch nicht vor jeder kritischen Äußerung über eine Religion, noch schützt sie vor jeder Form beispielsweise von Satire. Ferner findet der Schutz der Religion per se in den Menschenrechten keine Grundlage: Menschenrechte schützen die gläubige oder die nicht-gläubige Person, aber nicht den Glauben. Sie schützen nicht unmittelbar religiöse oder weltanschauliche Inhalte oder Überzeugungen, sondern den Menschen, der sie befolgen möchte. Gesetze oder andere Regelungen, die Kritik an religiösen Inhalten, Symbolen oder an einem Gott mit Strafe belegen, können das Menschenrecht auf Religions- und Glaubensfreiheit wie auch das auf Meinungsäußerungsfreiheit, gefährden oder verletzen.

In Myanmar gibt es Strafvorschriften bezüglich Äußerungen gegenüber dem Buddhismus. In der Praxis kam es zu Verurteilungen, weil entweder buddhistische Symbole unzulässig benutzt wurden (Abbildung im Internet: Buddha zwischen zwei Lautsprechern) oder weil aus Sicht des Staates abweichende buddhistische Lehren unterrichtet wurden. Letztendlich kann das allgemeine Argument des Schutzes einer Religion dazu führen, jede Form der kritischen Auseinandersetzung mit Glaubensinhalten und Glaubenspraktiken zu unterbinden.⁷⁹ In Singapur dient das Streben nach ethnischer und religiöser Harmonie als Begründung für Einschränkungen der Presse-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit.

Das unterschiedliche Verständnis der Rolle von Religion in einer Gesellschaft führte insbesondere zwischen 2001 und 2010 zwischen Staaten der Organisation Islamischer Kooperation (OIC) und westlichen Staaten zu Debatten in den VN, die unter dem Stichwort „Diffamierung von Religion“ bekannt sind.⁸⁰ Im Zentrum stand die von der OIC vorgebrachte Überzeugung, Religionen als solche müssten geschützt werden. Die OIC begründete dies u. a. mit einer steigenden Islamfeindlichkeit nach den Ereignissen des 11.09.2001. Sie argumentierte, die Diffamierung von Religionen sei ein Angriff auf die Menschenwürde, der für die Anhänger der jeweiligen Religion zu einer Einschränkung ihrer Religionsfreiheit und zu religiös motiviertem Hass und Ge-

⁷⁷ Allerdings gelang es 2015 erstmals einem Rekruten, der nicht Theologie studiert, aus (anderen als religiös begründeten) Gewissensgründen eine Befreiung zu erhalten.

⁷⁸ Weltweit kennen nur drei Staaten eine Wehrdienstverweigerung auch für Berufssoldaten: Deutschland, Niederlande und das Vereinigte Königreich. In Deutschland ist das Recht nach Art. 4 Abs. 3 GG nicht eingeschränkt, Soldaten sind diesbezüglich Grundrechtsträger wie jede andere Person auch (Art. 17a GG).

⁷⁹ VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit: Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir, VN-Dok. A/HRC/2/3 vom 20.09.2006, Rn. 43.

⁸⁰ Über die in Staaten mit muslimischer Mehrheitsbevölkerung existierenden Blasphemievorschriften, die teilweise drastische Strafmaßnahmen nach sich ziehen, siehe oben III. 2.1. und im Weiteren.

walt führe.⁸¹ Die menschenrechtliche Perspektive ist hingegen eine andere. Sie schützt den gläubigen oder den nicht-gläubigen Menschen und nicht die Religion. Direkte Beleidigungen, Gruppenverleumdung sowie die Hassrede, die zu Diskriminierungen oder zu Gewalthandlungen anstiftet, betreffen den Menschen. Sie sind daher zulässigerweise untersagt und können zivil- oder strafrechtlich verfolgt werden. Allerdings ist eine klare Abgrenzung zwischen Diffamierung der Religion und Diffamierung des gläubigen Menschen in der Praxis häufig nicht ohne weiteres möglich. Es gibt sowohl aus der Geschichte wie auch der Gegenwart Beispiele für Formen z. B. des Antisemitismus und des antimuslimischen Rassismus, an denen sich illustrieren lässt, wie auf dem Umweg des Diffamierens der Religion deren Anhänger angegriffen werden sollen. Aktuell bedienen sich z. B. in Europa rechtspopulistische Akteure dieser Umwegkommunikation, um ihr antimuslimisches Ressentiment zu transportieren. In Deutschland sind – abhängig von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles – in erster Linie die Straftatbestände des § 166 StGB (Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen), § 167 StGB (Störung der Religionsausübung) sowie der Volksverhetzung (§ 130 StGB) einschlägig. Kritische Auseinandersetzungen über Religion und deren Inhalte werden aber auch mit anderen Mitteln unterbunden. In Ländern mit öffentlich-rechtlichen Medien ist es Aufgabe des Staates, die Rahmenbedingungen für einen funktionierenden und unabhängigen öffentlichen Diskursraum zu schaffen. Das schließt die benötigte Finanzierung wie auch die vom Staat unabhängige Aufsicht und Leitung der öffentlich-rechtlichen Medien ein. Übernimmt eine Regierung die Aufgabe, das Leitungspersonal zu besetzen oder die Belegschaft auf Ideologiekonformität hin zu überprüfen, sind die Medien nicht mehr unabhängig. Mit Blick auf den Bereich der Meinungsäußerungsfreiheit und seiner Beziehung zur Religionsfreiheit gefährdet oder unterbindet dieses Vorgehen Debatten über religiöse Überzeugungen oder auch über das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaft. So beeinflusste Medien verdrängen zudem Minderheitenreligionen gänzlich aus dem öffentlichen Bewusstsein. Dies kann unmittelbar Folgen auf das religiöse Zusammenleben haben.

Religionsbezogene Hassrede durch Amtsträger oder Privatpersonen ist ein weltweit verbreitetes Phänomen. Dabei handelt es sich um einen Ausdruck intensiver Gefühle von Feindseligkeit und Abscheu, die gegenüber einer bestimmten Person oder Gruppe von Personen im Namen der Religion geäußert wird⁸² und Angehörige dieser Gruppe versucht zu entmenslichen. Im Mittelpunkt steht, das gesellschaftliche Klima gegenüber den „Gehassten“ zu vergiften und für Verletzungshandlungen an ihnen gesellschaftliche Akzeptanz zu erwirken und ihnen so den Weg zu bereiten. Das internationale Recht verpflichtet Staaten, u. a. religionsbezogene Hassrede zu unterbinden, wenn sie zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufstachelt. Art. 20 VN-Zivilpakt lautet: *„Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“* Bei der Auslegung der Tatbestandsmerkmale dieser Norm und ihrer entsprechenden innerstaatlichen Umsetzungsnormen ist allerdings das ebenfalls (z. B. durch Art. 19 VN-Zivilpakt) geschützte Recht auf Meinungsfreiheit zu berücksichtigen.

Zunehmender antimuslimischer Rassismus in Europa, auch in Deutschland, wird kritisiert. Im Internet schließen viele Medien die Kommentarfunktion, wenn über den Islam oder Muslime berichtet wird, weil manche Kommentare den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllen können. Die Bundesregierung startete im Februar 2016 die deutsche Umsetzung der 2012 ins Leben gerufenen Europarats-Kampagne *„No-Hate-Speech-Movement“*. Sie wird durch die Neuen Deutschen Medienmacher koordiniert und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Ziel der Kampagne ist es unter anderem, junge Menschen für die Gefahren von *Online Hassrede* zu sensibilisieren und sie dabei zu unterstützen, sich für Menschenrechte on- und offline zu engagieren.⁸³

Staatliche Kontrollansprüche, die menschenrechtlich nicht zu rechtfertigen sind, finden sich auch an der Schnittstelle von Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit. Dies kann der Fall bei Maßnahmen zur inneren Sicherheit oder zur Extremismusbekämpfung sein. Daneben gibt es Staaten mit einem Einparteiensystem oder

⁸¹ VN-Menschenrechtskommission: Combating defamation of religions, VN-Dok. A/HRC/RES/13/16 vom 15.04.2010, Präambel.

⁸² In Anlehnung an die Definition des VN-Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit zum kollektiven religionsbezogenen Hass, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, H. Bielefeldt, VN-Dok. A/HRC/25/58 vom 26.12.2013, Rn. 17.

⁸³ Die Kampagne wird von der „No Hate Parliamentary Alliance“ der Parlamentarischen Versammlung des Europarates unterstützt. Sie zielt auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft in den Mitgliedsstaaten des Europarats, verbunden mit der Anregung, deren Mitwirkung auf nationaler Ebene durch geeignete öffentliche Stellen zu unterstützen. Vorgesehen ist zudem die Einrichtung eines Nationalen Komitees. Die Kampagne wird derzeit in 37 Mitgliedsstaaten des Europarates umgesetzt.

Herrschaftssystemen, die ihre Legitimität aus der Religion ableiten oder untrennbar mit einer Religion verbunden sind.

In der Volksrepublik China sind die Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit in der Verfassung gewährleistet. Mit den Straftatbeständen der „Anstiftung zur Untergrabung der Staatsgewalt“ wie auch „Gefährdung der Staatsicherheit“ kann der Staat diese allerdings aushebeln. Verfahren aufgrund dieser Vorschriften richten sich auch gegen Anhänger von Religionsgemeinschaften.

Insgesamt verfolgen Staaten sehr unterschiedliche Motive, wenn sie an der Schnittstelle von Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit – strafrechtlich sanktionierte – Verbote aussprechen. Das Streben nach Machterhalt, Identifikation mit einer Religion, kulturell begründete „Reinheitsideale“, der Schutz von Gruppenidentität führen in der Regel zu gesetzlichen Regelungen, die mit den Menschenrechten auf Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit nicht vereinbar sind. Der Schutz vor ethnisch-religiös motivierten gewaltsamen Übergriffen, der Schutz vor Beleidigungen sowie der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung können hingegen in der Praxis zu Normen führen, die menschenrechtskonform sind.

4. Diskriminierung auf Grund von Religion und Weltanschauung

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit verlangt von jedem Staat, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und deren Anhänger gleich zu behandeln (Diskriminierungsverbot, Art. 2 und 26 VN-Zivilpakt, s. o. II. 7.). Sie privilegiert nicht den religiösen Menschen gegenüber Atheisten oder Agnostikern oder umgekehrt. Staaten weltweit verletzen dieses Diskriminierungsverbot beispielsweise durch teilweise systematischen Ausschluss von Angehörigen religiöser Minderheiten aus politischen Ämtern, Einschränkungen beim Zugang zu Bildung oder selbst zur Privatwirtschaft.

Beschränkungen der Religionsfreiheit ergeben sich auch aus religiös strukturierten Familiengesetzen. Problematisch ist dies zum einen, weil staatliche Gesetzgebung damit religiös überlieferte Normen durchsetzt, zum anderen da religiös strukturierte Familiengesetze die Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Ehe, im Erbrecht und bei einer Scheidung und ihrer Folgen in der Regel nicht vorsehen.

4.1. Zugang zu Staatsdienst, öffentlichen Ämtern und Dienstleistungen

In einigen Staaten ist der Zugang zu öffentlichen Ämtern den Angehörigen der Mehrheitsreligion(en) vorbehalten. Politische Ämter und der Staatsdienst – inklusive in den Streitkräften, der Justiz und dem Polizeidienst – stehen Angehörigen von Minderheiten nicht oder nur begrenzt offen.

In Staaten mit einer muslimischen Mehrheitsbevölkerung ist das Amt des Staats- und / oder Regierungschefs in der Regel einem Muslim vorbehalten. In einigen, so im Jemen, gilt dies auch für die Richterschaft. In Bahrain, Katar und Saudi-Arabien sind Sunniten in höheren Beamtenpositionen, in den Streitkräften und bei den Sicherheitsbehörden deutlich überrepräsentiert. In Malaysia werden Malaien systematisch durch den Staat bevorzugt (sog. *Bumiputra*-Politik). Der Staatsapparat einschließlich der Sicherheitsdienste ist weitestgehend mit Malaien besetzt. Da alle ethnischen Malaien nach Art. 160 der Verfassung von Geburt an zugleich Muslime sind, ergibt sich eine Bevorzugung der letzteren. Konvertieren in christlichen Gebieten auf Borneo Teile einer nicht-malaiischen Gemeinschaft zum Islam, andere aber nicht, werden die Konvertiten bei öffentlichen Dienstleistungen bevorzugt. In Afghanistan sind Nicht-Muslime für hohe politische Ämter per Verfassung ausgeschlossen. In Iran sind wesentliche Staatsämter der schiitischen Geistlichkeit vorbehalten. Andere Staatsämter, so auch das Amt des Präsidenten, können von Laien ausgeübt werden, sind jedoch Iranern schiitischen Glaubens vorbehalten. Muslimisch müssen auch die Parlamentarier sein; religiösen Minderheiten sind jedoch fünf Parlamentssitze vorbehalten.

In Ägypten gibt es keine diskriminierenden Gesetze, welche die Vergabe von öffentlichen Ämtern an Nicht-Muslime verbieten würden, jedoch eine verbreitete Praxis der Ungleichbehandlung. Dies betrifft insbesondere Schiiten und Anhänger der Bahá'í. In Jordanien steht Christen der öffentliche Dienst, Parlament und Armee prinzipiell offen, wobei es Quoten und Einschränkungen hinsichtlich der erreichbaren Positionen gibt. Für andere Glaubensrichtungen oder erklärte Atheisten bestehen diese Möglichkeiten nicht. In Libanon werden viele öffentliche Ämter nach einem konfessionellen Schlüssel vergeben. Auch die Verfassung der palästinensischen Gebiete sieht Quotierungen für die politische Teilhabe vor. Christen verfügen über sechs Direktmandate im palästinensischen Parlament.⁸⁴ Die Ämter des Bürgermeisters von sechs Gemeinden, darunter Bethle-

⁸⁴ Bei einem Anteil von Christen an der Gesamtbevölkerung von unter 2 %; Muslime 97 %.

hem und Ramallah, sind ebenso durch Christen zu besetzen, wie das Ministeramt für Tourismus. In Indien setzt der Staat den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten, die sich aus dem – vor allem im ländlichen Raum weiterhin verbreiteten – Kastenwesen und der großen Diversität der indischen Gesellschaft ergeben, ein kompliziertes System gezielter Bevorzugung entgegen. Die indische Verfassung erlaubt ausdrücklich, sozial und kulturell „zurückgebliebenen“ Gruppen bzw. festgeschriebenen Kasten und Stämmen (sog. „*Scheduled Casts and Tribes*“) gezielt zu bevorzugen. Diese Quoten („*reservations*“) greifen u. a. bei der Vergabe öffentlicher Stellen, staatlicher Stipendien und von Studienplätzen. Sie werden auf zentralstaatlicher Ebene nur nach Kastenzugehörigkeit und sozialem Status, nicht aber nach Religion, zugeordnet. Allerdings gibt es in einigen Bundesstaaten auch Quotenregelungen für bestimmte religiöse Gemeinschaften, so z. B. in Tamil Nadu, Kerala und Andhra Pradesh⁸⁵ für „rückständige“ Gruppen innerhalb der christlichen und muslimischen Gemeinschaften. Diese Praxis wird derzeit vom Obersten Gerichtshof überprüft, bis zu einem Urteil dürfen die Quoten angewandt werden. In Bangladesch werden religiöse und ethnische Minderheiten bei der Bewerbung für Beamtenstellen und für die (Berufs-)Armee bei gleicher Qualifikation bevorzugt („*affirmative action*“-System). Für alle Minderheitsreligionen gibt es eine Mindestquote. In Indonesien findet im politischen und wirtschaftlichen Leben keine systematische staatliche Ungleichbehandlung einzelner Personen auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit statt. Ein besonders bekanntes Beispiel dafür ist der Gouverneur der Hauptstadtregion Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama, der als Christ eine zu 85 % von Muslimen bewohnte Stadt regiert. Dennoch sind Diskriminierungen beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen insbesondere auf lokaler Ebene nicht auszuschließen. Diese betreffen insbesondere Indonesier, die sich zu keiner Religion bekennen sowie Anhänger der muslimischen Gruppen, die nicht den sunnitischen Mehrheitsislam vertreten (Schiiten, Ahmadis). In Pakistan stammen Angehörige religiöser Minderheiten vielfach aus unteren sozioökonomischen Schichten und werden durch de-facto Diskriminierung dort gehalten. Durch Einführung einer Quote für religiöse Minderheiten im Jahr 2003 ist deren Vertretung in beiden Parlamentskammern garantiert. Eine Ankündigung der Regierung, 5 % aller Stellen in der öffentlichen Verwaltung für qualifizierte Angehörige der Minderheiten zu reservieren, wurde bislang nicht umgesetzt. Sie sind besonders in den Streitkräften, der Polizei und der Judikative stark unterrepräsentiert. Eine besondere Situation ergibt sich für die ca. 5 Millionen Angehörige der *Ahmadiyya Muslim Jamaat*, die faktisch weder ein aktives noch ein passives Wahlrecht ausüben, seit sie 1974 per Gesetz zu „Nichtmuslimen“ erklärt wurden. Theoretisch steht ihnen, wie den anderen religiösen Minderheiten in Pakistan, das Wahlrecht zu, allerdings müssten sie sich hierfür als nicht-muslimische religiöse Minderheit bezeichnen. Was für solche (Christen, Hindus, Sikhs) unproblematisch ist, ist für die Ahmadi eine Gewissensfrage, da sie nach ihrem Selbstverständnis Muslime sind. In Aserbaidschan ist eine Laufbahn im öffentlichen Dienst für offen religiöse Muslime praktisch unmöglich. Das gilt auch für eine Karriere in staatlichen und staatsnahen Unternehmen. In den zentralasiatischen Republiken findet keine systematische staatliche Ungleichbehandlung auf Grund von Religionszugehörigkeit im politischen und wirtschaftlichen Leben statt. Wenn es zu Ungleichbehandlung kommt, z. B. beim Zugang zu öffentlichen Ämtern, so beruht diese mehr auf Beziehungen oder ethnischer Zugehörigkeit. So ist es in Tadschikistan für Pamiris (zugleich Angehörige der ismailitischen Religionsgruppe) oder Usbeken schwieriger, eine Anstellung im öffentlichen Dienst zu finden. In Tadschikistan und in Usbekistan haben Personen, die ihre muslimische Religionszugehörigkeit durch das Tragen entsprechender Kleidung oder langen Bärten zeigen, keinen Zugang zu Universitäten und Arbeitsplätzen in staatlichen Einrichtungen.

In Nigeria gibt es in den nördlichen Bundesstaaten immer wieder Klagen christlicher Minderheiten, dass sie bei der Vergabe öffentlicher Ämter benachteiligt bzw. ausgeschlossen seien. Auch im Sudan klagen Christen über Diskriminierung im politischen und wirtschaftlichen Leben. Der Zugang zu Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor ist erschwert. In Tansania gibt es keine systematische religiöse Ungleichbehandlung. Allerdings sind das politische und wirtschaftliche Leben mit der Religionszugehörigkeit eng verknüpft. Muslime klagen über Diskriminierung beim Zugang zu Bildung und sozioökonomischen Ressourcen, bei der Besetzung politischer Stellen und Wirtschaftspositionen. Auch die muslimische Bevölkerung der Philippinen bemängelt, dass es ihnen kaum möglich sei, ein öffentliches Amt auszuüben, da der Staat öffentliche Ämter weitgehend an Katholiken verbeuge.

Dass es auch anders geht, also die Religionszugehörigkeit keine Rolle beim Zugang zu öffentlichen Ämtern spielt, zeigt das Beispiel Japan (Box 4): Bei einem Anteil von Christen von 1 % an der Gesamtbevölkerung,

⁸⁵ Anteil von Christen und Muslimen an der Gesamtbevölkerung dieser Bundesstaaten gem. Volkszählung 2011: Tamil Nadu (Hindus: 87 %, Christen: 6 %, Muslime: 6 %); Kerala (Hindus: 55 %, Muslime: 27 %, Christen: 18 %); Andhra Pradesh (Hindus: 88 %, Muslime: 9,6 %, Andere, inkl. Christen: unter 2 %).

waren sieben japanische Premierminister bekennende Christen. In Indien wurde bisher – insbesondere seitens von Kongressregierungen – darauf geachtet, dass auch Angehörige religiöser Minderheiten Zugang zu höchsten Staats-, Regierungs- und öffentlichen Ämtern hatten – ob Muslime, wie der frühere Staatspräsident Abdul Kalam, Sikhs, wie der frühere Premierminister Manmohan Singh oder Christen, wie der langjährige Verteidigungsminister George Fernandes.

Dass es auch in europäischen Staaten zu einem Spannungsverhältnis zwischen Gewissensfreiheit / christlicher Religionszugehörigkeit und der Berufsausübung kommen kann, zeigt ein Beispiel aus Schweden: Dort wurde das Begehren einer Hebamme auf Festanstellung in drei verschiedenen Krankenhäusern in der Region Jönköping abgelehnt. Die Klägerin hatte sich unter Berufung auf ihre christliche Überzeugung geweigert, an Abtreibungen mitzuwirken. Sie hatte deshalb auf Schadensersatz wegen religiöser Diskriminierung und darauf beruhender Verletzung der Gewissensfreiheit geklagt. Das Landgericht Jönköping hielt es in einer Entscheidung von November 2015 aber für „zumutbar und notwendig“, dass eine Hebamme auch Abtreibungen durchführt. Nach Rechtsmittel einlegung ist die Klage beim Arbeitsgerichtshof anhängig. Die Klägerin hat angekündigt, den Rechtsweg ggf. bis zum EuGH auszuschöpfen.⁸⁶ Die Problematik ist in Zentralschweden, wo die (staatlich und gesellschaftlich gewollte) liberale Abtreibungspraxis auf eine starke (frei-)kirchliche Bewegung trifft, nicht unüblich. In der Regel passen Krankenhäuser ihre Dienstpläne an, um Ärzte, Krankenschwestern und Hebammen nicht in einen solchen Gewissenskonflikt zu bringen.

4.2. Zugang zu Bildung

In Iran sehen sich insbesondere die Bahá'í vielfältigen Diskriminierungen im Alltagsleben ausgesetzt: von diskriminierender Behandlung von Schulkindern durch Lehrer bis zur systematischen Verweigerung des Hochschulzugangs im Rahmen der staatlichen Aufnahmeprüfung. Die Tätigkeit des privaten *Bahai Institute of Higher Education* wurde untersagt, seine führenden Lehrkräfte verhaftet und der Lehrbetrieb in der Vergangenheit mehrfach nach Razzien verhindert und erfolgt zunehmend nur im Internet im Stile einer Fernuniversität. In Saudi-Arabien wird im Rahmen der Hochschulbildung bei der Auswahl von Professoren, Studenten und Verwaltungspersonal gegen Schiiten diskriminiert. So ist der Anteil schiitischer Professoren an Universitäten in der Ostprovinz deutlich unter dem Bevölkerungsanteil der Schiiten in dieser Region. Ebenso sind Schiiten im Leitungsbereich von Primarschulen unterrepräsentiert. Bei der Zulassung zu Studienplätzen sowie auf dem Arbeitsmarkt werden sie benachteiligt. In Pakistan äußert sich Diskriminierung gegen religiöse Minderheiten auch im Bildungswesen: Noch benutzte, veraltete Schulbücher enthalten abwertende Äußerungen über sie. Viele höhere Bildungsinstitutionen haben Quoten-Systeme, die Nicht-Muslime benachteiligen. Bei Zulassungstests gibt es oft Pluspunkte für Studierende, die den Koran auswendig kennen. In Indien (80 % hinduistische Mehrheitsbevölkerung, 2,3 % Christen) genießen christlich-konfessionelle Bildungseinrichtungen einen hervorragenden Ruf. Aus einer im Februar 2016 veröffentlichten Datenerhebung der indischen Statistikbehörde zur Arbeitslosigkeit in Indien in den Jahren 2011 bis 2012⁸⁷ ergibt sich, dass die Arbeitslosigkeit unter indischen Christen am höchsten ist im Vergleich zu Angehörigen anderer Religionen (4,5 % auf dem Land, 5,9 % in den Städten). Dies wird aber vor allem auf den im Vergleich zu Angehörigen anderer Religionen höheren Bildungsstand von Christen zurückgeführt: Unter den großen Religionsgemeinschaften in Indien haben Christen die höchste Zahl an höheren Bildungsabschlüssen, gleichzeitig ist die Konkurrenz um Arbeitsplätze gerade für gut ausgebildete Bewerber besonders hoch. In dem in den ländlichen Gebieten Indiens weit verbreiteten Sektor einfacher Gelegenheitsarbeit machen Muslime den größten Teil männlicher Arbeiter aus (37,3 %), Christen den kleinsten (27,4 %); bei den Frauen fällt der größte Anteil auf hinduistische Gelegenheitsarbeiterinnen (36,6 %), der kleinste auf Sikh-Frauen (14,8 %). Auf dem Land wie in den Städten liegen die Christen beim Anteil an regulären Arbeitseinkünften aus nichtselbständiger Arbeit unter den Religionsgemeinschaften vorne (Land: 16,1 % für Männer und 14 % bei Frauen; Städte: 49,4 % für Männer und 64,7 % bei Frauen). Im Bereich selbständiger Arbeit liegen landesweit bei Männern Christen vorn (56,6 %), bei Frauen Sikhs (79 %). Allerdings werden aktuell stärkere Tendenzen hin zu einer „Hinduisierung“ von Bildungsinhalten befürchtet.

⁸⁶ Entscheidung des *Jönköping Tingsrätt* (Landgericht) veröffentlicht: Jönköping-TR-T-1781-14-Dom-2015-11-12-1.pdf; Hinweis: Es geht in dem Fall um Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft (des *län* Jönköping).

⁸⁷ Key Indicators of Employment and Unemployment in India, 2011-12 der indischen Statistikbehörde, die dem Ministerium für Statistik unterstellt ist (National Sample Survey Organisation, NSSO): mospi.nic.in/Mospi_New/upload/KI-68th-E&U-PDF.pdf.

Das Verbot deutlich sichtbarer religiöser Symbole an Schulen in Frankreich betrifft kopftuchtragende muslimische Schülerinnen und turbantragende Sikh-Schüler. Hierzu hatte die Religionsgemeinschaft der Sikhs in der Vergangenheit Klage vor dem Pariser Verwaltungsgericht eingereicht und war damit gescheitert. Das Verbot gilt auch für die Kippa.

4.3. Zugang zu Privatwirtschaft

Wie religiösen Minderheiten auch der Zugang zur Privatwirtschaft systematisch erschwert wird, zeigt insbesondere das Beispiel der Bahá'í in Iran: Zwangsmaßnahmen gegen Unternehmen, die im Besitz von Bahá'í stehen, finden regelmäßig statt (Schließung, Lizenzentzug, Nichtverlängerung von Lizenzen). Dies ist umso problematischer, als Angehörigen der Bahá'í der Zugang zum öffentlichen Dienst gänzlich unmöglich ist und zu anderen Tätigkeiten, z. B. für solche, für die eine besondere Lizenz nötig ist (beispielsweise Apotheken) oder für den Gesundheitsdienst („unrein“) sehr erschwert wird. Mit der zunehmenden Abdrängung auch aus der Privatwirtschaft wird ihnen die Basis für eine angemessene wirtschaftliche Existenz entzogen.⁸⁸ In Malaysia setzt sich die „Bumiputra“-Politik (s. o. III. 4.1.) in die Sphäre der Privatwirtschaft fort. Dort trifft sie allerdings auf gut organisierte Strukturen, vor allem der ethnisch chinesischen und der ethnisch indischen Minderheit, die ihrerseits Ausschlusstendenzen gegenüber den muslimischen Malaien zeigen. In Israel sind arabische Israelis von der Wehrpflicht ausgenommen. Gleiches gilt für orthodoxe Yeshiva-Studenten. Weil die Ableistung der Wehrpflicht jedoch Einstellungsvoraussetzung in vielen (z. B. sicherheitsrelevanten) Branchen der Privatwirtschaft ist, führt dies zu einer indirekten Diskriminierung dieses Personenkreises. In Europa (Frankreich, Deutschland) gibt es Studien, die sich mit der Diskriminierung von Muslimen in der Privatwirtschaft befassen.⁸⁹ Die Deutsche Islam Konferenz hat sich in der vergangenen Legislaturperiode als einen Schwerpunkt mit dem Thema „Institutionalisierte Kooperation und integrationsbezogene Projektarbeit fördern“ befasst und eine Publikation zur „Besseren Integration von Musliminnen und Muslimen in den Arbeitsmarkt“ herausgegeben.⁹⁰

4.4. Einschränkungen der Religionsfreiheit auf Grund eines religiös strukturierten Familien- und Erbrechts

Religiös geprägte Rechtsordnungen können nicht nur religiöse Minderheiten diskriminieren, sondern auch Personen, die sich keiner Religion zugehörig fühlen, wenn es keine Rechtsnormen gibt, beispielsweise für Eheschließung und Scheidung, die nicht religiös geprägt sind. Häufig führen religiös strukturierte Rechtsordnungen außerdem zu Verletzungen des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbotes. Häufig betrifft dies Frauen, da ihnen in solchen Rechtsordnungen oft nur ein minderere rechtlicher Status zukommt. Sie sind damit auf Grund ihrer Religionszugehörigkeit, welche die Anwendung einer bestimmten, religiös geprägten Rechtsordnung vorschreibt und zudem auf Grund ihres Geschlechts diskriminiert. Zum Teil sind auch Kinder betroffen, wenn sie – z. B. wegen der Konversion eines Elternteils – dessen Fürsorge verlieren.

In Indonesien müssen Ehen grundsätzlich nach den Vorschriften einer der sechs staatlich anerkannten Religionen vollzogen werden, bevor sie von Behörden anerkannt werden. Eine rein zivilrechtliche Ehe existiert nicht. In der Praxis werden interreligiöse Ehen durch den formalen Ein- oder Übertritt eines Partners in die Religionsgemeinschaft des anderen ermöglicht; spätere Austritte in die Ursprungsreligion sind möglich. Auch in Libanon und in Israel gibt es keine Möglichkeit, anders als nach den jeweiligen religiösen Gesetzgebungen zu heiraten oder sich scheiden zu lassen. Beide Länder erkennen aber zivilrechtliche Eheschließungen im Ausland an, konfessionsverschiedene Ehen werden oft auf Zypern geschlossen. Auch in Pakistan hat jede Religionsgemeinschaft ihr eigenes Eheschließungsrecht. Ehen von Ahmadis werden unter der „*Muslim Family Law Ordinance*“ nicht registriert, so dass sie gezwungenermaßen eigene familienrechtliche Vorschriften erlassen und familienrechtliche Registerämter aufbauen mussten. Im „*Christian Marriage Act*“ ist eine interreligiöse Ehe nicht per se verboten, aber ihr Abschluss wird erschwert: So muss mindestens ein Ehepartner christlich sein. Die Eheschließung muss zumeist in einer Kirche stattfinden und vor einem christlichen Wür-

⁸⁸ Einzelfälle s. auch www.bic.org/Iran-Economic-Oppression.

⁸⁹ Frankreich: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/en/news/marie-anne-valfourt-yes-muslims-are-discriminated-against-in-france-yes-solutions-exist-4275/#MEDIA>; Deutschland: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Religion_Weltanschauung/Religion_Weltanschauung_node.html;jsessionid=D7DA640D379F7FC5BB7B8AF918E2E704.2_cid322.

⁹⁰ <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/LenkungsausschussPlenum/dik-broschuere-pg-a-download.pdf>.

denträger. In Indien obliegt die Regelung personenstandsrechtlicher Fragen ebenfalls grundsätzlich den einzelnen Religionsgruppen. Diverse religiöse Teilrechtsordnungen (z. B. der „*Hindu Marriage Act*“ von 1955) ermöglichen Hindus, Muslimen, Christen, Parsen und zunehmend auch Sikhs die Beachtung ihrer jeweiligen Traditionen. Allerdings führt ein Glaubenswechsel u. a. zu einem Verwirken von Unterhalts- und Erbsprüchen (z. B. nach dem „*Hindu Succession Act*“ von 1957) oder kann als legitimer Scheidungsgrund angeführt werden (z. B. nach dem „*Parsi Marriage And Divorce Act*“ von 1936). Buddhisten und Jains fordern weiterhin eine jeweils eigene familienrechtliche Ordnung. Sie sind zwar in Indien offiziell als religiöse Minderheiten anerkannt, werden aber in familienrechtlichen Fragen als Hindus definiert. Neben den eigenständigen familienrechtlichen Vorschriften einzelner Glaubensgemeinschaften können Inder aber auch zivil heiraten. Damit sollte vor allem inter-religiösen Eheschließungen der Weg geebnet werden. De facto erschweren bürokratische Anforderungen dies teilweise: So muss die Eheschließungsabsicht zuvor den lokalen Behörden am Abstammungsort eines der Ehepartner mitgeteilt werden. Die Ehe darf dann erst geschlossen werden, wenn keine Einwände erhoben werden. Dies gibt religiösen Autoritäten, Kastenführern und den Familien die Möglichkeit, die Hochzeit zu verzögern bzw. zu verhindern. Interreligiöse Eheschließungen sind so, v. a. im ländlichen Raum, erschwert und stoßen auf Vorbehalte. So werfen hindu-nationalistische Gruppierungen indischen Muslimen Zwangskonversionen von hinduistischen Mädchen nach der Eheschließung vor („*love jihad*“). Aggressive Re-Konversionskampagnen („*ghar wapsi*“, übersetzt: „nach Hause holen“) radikaler Hindu-Organisationen führten im Dezember 2014 zu heftigen Debatten im indischen Parlament und Öffentlichkeit. In Myanmar sind interreligiöse Ehen legal, im Rahmen der neuen Religionsgesetze (*Race and Religion Protection Laws*) wurde die Eheschließung zwischen einer buddhistischen Frau und einem nicht-buddhistischen Mann jedoch erschwert. Auch genießt das buddhistische Gewohnheitsrecht in solchen interreligiösen Ehen Vorrang. Von familienrechtlicher Diskriminierung betroffen sind insbesondere Ehen mit Muslimen.

In muslimischen Mehrheitsgesellschaften sind Interpretationen des islamischen Rechts, oft postkolonialzeitbedingt zusammen mit französischen oder englischen Rechtsnormen, in die jeweiligen Gesetzgebungen zu Ehe, Scheidung, Unterhalt und Erbe eingegangen und prägen diese. Die Gesetze verbieten in der Regel die Ehe zwischen einer muslimischen Frau und einem andersgläubigen Mann. Voraussetzung für die Ehe ist daher die Konversion des Mannes zum Islam, die bei Abschluss der Ehe belegt werden muss. Männer dürfen hingegen nicht-muslimische Frauen heiraten, ohne dass diese zum Islam konvertieren müssen. In manchen Staaten wird „nicht-muslimisch“ als Angehörige einer anderen Buchreligion ausgelegt, d. h. ist die Frau z. B. Hindu oder Buddhistin, muss sie vor der Heirat zum Islam übertreten (z. B. in Afghanistan, Jordanien, Katar, Pakistan); christliche oder jüdische Frauen können theoretisch ihre Religion behalten. Viele dieser Familiengesetze legen auch fest, dass Kinder nach der Religion des Vaters erzogen werden sollen (z. B. in Algerien). In der Praxis konvertieren aber oft auch nicht-muslimische Frauen in einer interreligiösen Ehe zum Islam, um Benachteiligungen hinsichtlich des Sorgerechts (Verlust des Sorgerechts der nicht-muslimischen Frau für die gemeinsamen Kinder im Scheidungs- oder Todesfall des Ehegatten) und in der Erbfolge zu vermeiden.

Religiöse Normen prägen auch oft die Scheidung und ihre Folgen. Wie im Fall von Eheschließungen (s. o.) gibt es auch für Ehescheidungen z. T. kein ziviles Recht bzw. unterliegt die Ehescheidung den Vorschriften der einzelnen Religionsgruppe. Die Philippinen haben kein ziviles Scheidungsrecht. Für katholische Filipinos ist der einzige Weg für eine rechtswirksame Scheidung, die Ehe rückwirkend für nichtig erklären zu lassen. Der Prozess ist langwierig, undurchsichtig und teuer. In den letzten Jahren sind alle Versuche zur Verabschiedung eines Scheidungsgesetzes am Widerstand der katholischen Kirche gescheitert. Folge dieser Situation ist, dass Millionen von Filipinos „in Sünde“ leben (müssen). Innerhalb der muslimischen Gemeinschaft sind Scheidungen möglich, da hier der „*Code of Muslim Personal Law*“ gilt. Auch Ägypten hat kein ziviles Scheidungsrecht. Deshalb konvertieren Christen, die sich scheiden lassen möchten und Kirchen angehören, die dies nicht zulassen, mitunter zum Islam. In Jordanien verliert im Fall einer Scheidung die nicht-muslimische Exfrau eines Muslims das Sorgerecht für gemeinsame Kinder über sieben Jahren, während eine muslimische Geschiedene das Sorgerecht bis zum 15. Lebensjahr der Kinder innehat. In Tunesien, wo ein säkulares Familienrecht gilt, darf laut Gesetz die Religion der Mutter bei der Entscheidung über das Sorgerecht keine Rolle spielen. In der Praxis erhält insbesondere bei älteren Kindern aber häufig der tunesische Vater das Sorgerecht, wenn die Mutter keine Muslimin ist.

Auch das Erbrecht ist in einigen Ländern von religiösen Normen durchzogen: So wird in Iran bei einem Erbfall in einer nicht-muslimischen Familie derjenige Erbe zum Alleinerben, der zum Islam konvertiert ist. Ein Nichtmuslim kann nicht von einem muslimischen Erblasser erben. In Indien schließt das Gesetz eine Person hinduistischen Glaubens, die eine/n Nicht-Hindu heiratet, vom Erbe ihrer hinduistischen Erblasser aus. In Algerien bestimmt Art. 138 des Familienrechts den Ausschluss von „Apostaten“ und Atheisten vom Erbrecht.

4.5. LSBTI und Religionsfreiheit⁹¹

In vielen Staaten werden Personengruppen mit Verweis auf religiöse Tradition / Haltung / Recht diskriminiert. Dazu gehören z. B. auch LSBTI-Personen. Homosexualität ist – oft auf der Grundlage kolonialer Gesetzgebungen – in vielen Ländern strafbewehrt, Transgeschlechtlichkeit und Intergeschlechtlichkeit weitgehend tabuisiert. Oft werden LSBTI-Personen gesamtgesellschaftlich diskriminiert, auch von ihren Glaubensgemeinschaften de facto ausgeschlossen.⁹² Allerdings ist die Trennschärfe zwischen religiösen und anderen Motiven oft nicht möglich. So wird in vielen Ländern die Ablehnung von Homosexualität nicht nur religiös („unislamisch“, „unchristlich“), sondern auch kulturell begründet („unafrikanisch“, „westlich“).⁹³

Kriminalisierung: Im Nahen Osten und der Golfregion (z. B. Bahrain, Iran, Jemen, Jordanien, Katar, Saudi-Arabien) steht Homosexualität unter Strafe und es gibt kaum öffentliche Diskurse dazu. Geschlechtsangleichende Operationen sind in Iran möglich und werden von der Regierung unterstützt; viele Homosexuelle lassen eine Geschlechtsumwandlung durchführen, weil dies oftmals der einzige Weg ist, ihre Sexualität zu leben. In Tunesien werden LSBTI-Themen von Menschenrechtsorganisationen zunehmend aufgegriffen, Aktivisten treffen aber auf den Widerstand von ultra-religiösen und von politisch-konservativen Tunesiern. Im September 2015 lehnte Staatspräsident Essebsi die Reform des umstrittenen Art. 230 des Strafgesetzbuchs unter Verweis auf religiöse Traditionen Tunesiens ab, der die Bestrafung von Homosexualität mit bis zu 3 Jahren Gefängnis vorsieht. Kritik an LSBTI-Personen kommt auch von säkularen Politikern, die kulturell argumentieren, während die islamische Partei *Ennahdha* und religiöse Vertreter LSBTI-Orientierung als Privatsache bezeichnen. Das indische Strafgesetzbuch stellt (nach kolonial-britischem Vorbild) „widernatürliche Unzucht“ unter Strafe, was vom *Delhi High Court* 2009 für verfassungswidrig erklärt wurde. Das Urteil wurde von mehreren religiösen Organisationen (*All India Muslim Personal Law Board*, *Apostolic Churches Alliance*) und von Einzelpersonen angefochten. Ende 2013 hob der Oberste Gerichtshof Indiens die Entscheidung auf, die entsprechende Bestimmung hat weiterhin Bestand. Betroffenengruppen berichten seitdem von einem Anstieg der Drangsalierung Homosexueller durch die Polizei. Zudem sei der Zugang von am HI-Virus erkrankten LSBTI-Personen zu medizinischer Versorgung seither erschwert. In Uganda ist Homosexualität in der Gesellschaft geächtet, homosexuelle Handlungen sind laut Strafgesetzbuch von 1950 strafbar, allerdings haben diese Strafbestimmungen seit der Unabhängigkeit (1962) nicht mehr zu Verurteilungen geführt. Aufsehen erregte der Versuch, Homosexualität durch den „*Anti-Homosexuality Act*“ vom Februar 2014 stärker zu kriminalisieren. Vorangegangen war eine mehrjährige Kampagne evangelikaler Kreise. Das Gesetz wurde am 01.08.2014 wegen eines Formfehlers vom Verfassungsgericht aufgehoben. Seither hat die öffentliche Debatte über Homosexualität nachgelassen. Auch im Senegal sind homosexuelle Handlungen unverändert strafbar. Sowohl die katholische Kirche wie die muslimischen Gemeinschaften nehmen eine konservative Haltung gegenüber jeder Form der Homosexualität ein, welche die homophobe gesellschaftliche Stimmung fördert. Das kolonial-portugiesisch geprägte Strafgesetzbuch sieht eine Strafbarkeit homosexueller Handlungen auch in Angola vor, von einer strafrechtlichen Verfolgung wird jedoch abgesehen. Im – überschaubaren – öffentlichen Diskurs zu Rechten von LSBTI-Personen nehmen die Kirchen in Angola eine ablehnende Haltung ein, auch Politiker aller Strömungen evozieren, dass die Handlungen von LSBTI-Personen, neben dem angeblichen Verstoß gegen „die *Bantu*-Tradition“, gegen die „christlichen Werte“ verstießen.

Soziale / religiöse Ablehnung: In Sambia wird die Ablehnung von Homosexualität immer auch mit dem Verweis auf „christliche Werte“ und auf Homosexualität verurteilende Bibelstellen begründet; ebenso in Kamerun, ohne Unterschied zwischen christlichen, muslimischen oder animistischen Glaubensrichtungen. Auch in Kenia wird die ablehnende Haltung gegen LSBTI-Rechte regelmäßig mit „traditionellen afrikanischen und christlichen Werten“ begründet, vor allem durch evangelikale Gruppen. Diese haben in der Vergangenheit auch versucht, legislative Prozesse zu beeinflussen, etwa durch Gesetzentwürfe von ihnen nahestehenden Parlamentariern. Die religiöse Komponente dieser Debatte bleibt allerdings vergleichsweise klein. In den Vordergrund gerückt werden eher kulturelle Aspekte („Homosexualität als unafrikanisch“). In Ghana sind LSBTI-Personen gesellschaftlich nicht akzeptiert. Religiöse Gemeinschaften jeglicher Glaubensrichtung nutzen ihren Einfluss, um die „traditionellen Werte der Familie“ zu verteidigen, was mit LSBTI-Rechten als nicht vereinbar deklariert wird. So hat sich jüngst der Bischof der Methodisten dahingehend geäußert, dass

⁹¹ Siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage von Abgeordneten und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Zur internationalen Lage der Menschenrechte von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgendern und Intersexuellen“, Bundestagsdrucksache 18/6970 vom 08.12.2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/069/1806970.pdf>.

⁹² Auf die Problematik gleichgeschlechtlicher Ehen, von Adoptionen, etc. wird hier nicht eingegangen.

⁹³ Zur Gewaltkomponente s. auch IV 1.3., auch insoweit ist eine strikte Trennung schwierig.

Homosexualität mit den biblischen Vorstellungen nicht in Einklang zu bringen sei. In Armenien ist Homosexualität trotz der Entkriminalisierung einvernehmlicher homosexueller Handlungen unter Erwachsenen ein Tabuthema, die Armenisch-Apostolische Kirche nimmt hierzu eine traditionalistische Haltung ein. In Georgien zeigte die Georgisch-Orthodoxe Kirche (am Ende erfolglos) starke Opposition zum Antidiskriminierungsgesetz vom Mai 2014, das u. a. den Schutz vor Diskriminierung auf Grundlage der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität enthält. Sie argumentierte, dieser Schutz bedeute die Legalisierung von Todsünden. In Serbien äußert sich die Serbisch-Orthodoxe Kirche regelmäßig homophob; sie rückt Homosexualität in die Nähe (ansteckender) Krankheiten und von Pädophilie.

IV. Das Phänomen Gewalt: Staatliche Schutzpflicht und Gewalttaten durch staatliche und nicht-staatliche Akteure

Religiös motivierte Gewalt ist „Gewalt im Namen von Religion“, d. h. ausgehend von religiös argumentierenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (Täterperspektive), s. u. IV. 1. Davon zu unterscheiden ist Gewalt, die gegen Menschen auf Grund ihrer religiösen Zugehörigkeit, aber nicht im Namen von Religion ausgeübt wird, z. B. ausgehend von radikal-nationalistischen Ideologien (Opferperspektive), s. u. IV. 2. Nicht immer ist eine genaue Trennschärfe möglich.

Art. 18 VN-Zivilpakt schützt im dort festgelegten Rahmen die Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Art. 20 Abs. 2 des VN-Zivilpakts fordert, dass *„jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird“*, durch Gesetz verboten wird. Die sich daraus ergebenden Schutzpflichten des Staates definiert der VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit wie folgt⁹⁴, s. auch II. 8.:

- Pflicht, das Menschenrecht auf Religionsfreiheit zu achten: Der Staat hat danach selbst jegliche Diskriminierung von Einzelnen oder Religionsgemeinschaften in Bezug auf Religion oder Weltanschauung zu unterlassen bzw. zu beseitigen⁹⁵;
- Pflicht, das Menschenrecht auf Religionsfreiheit zu schützen: Dies erfordert, dass staatliche Vertreter effektive Präventionsmaßnahmen gegen Verletzungshandlungen nichtstaatlicher Akteure ergreifen und solche Handlungen nicht trivialisieren, sondern verurteilen. Es bedeutet aber in erster Linie, dass Staaten gegen eine Kultur der Straflosigkeit vorgehen müssen und die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Kultur der Straflosigkeit beseitigt werden kann (z. B. Aufhebung diskriminierender Gesetzgebung, unabhängige und effiziente Strafverfolgungsbehörden und Justiz). Wenn eine Religionsgemeinschaft selbst zu Gewalt aufruft oder Gewalt anwendet, ist unter Beachtung der menschenrechtlich verankerten Voraussetzungen staatliches Handeln zulässig und erforderlich.
- Pflicht, das Menschenrecht auf Religionsfreiheit aktiv zu fördern: Dies beginnt mit einem Bildungswesen, dessen Curricula auf eine Kultur der Nicht-Diskriminierung und der religiösen Diversität auszurichten sind. Hilfreich können z. B. die Gründung interreligiöser Foren zur präventiven Stärkung der Krisenresilienz und effektive nationale Aktionspläne gegen religiös begründete Gewalt sein; wichtig ist die Unterstützung nationaler Menschenrechtsinstitutionen.

1. Gewalt im Namen von Religion (d. h. ausgehend von religiös argumentierenden staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren)

In vielen Staaten gibt es religiös motivierte Gewalt. Sie richtet sich gegen Religionsgruppen, Atheisten, Kritiker der herrschenden Religionsauffassung oder -praxis, Frauen, LSBTI-Personen oder andere vulnerable Gruppen. Täter sind entweder staatlich, z. B. Polizei oder Geheimdienste, organisierte nicht-staatliche Akteure wie z. B. terroristische Organisationen mit radikal-religiöser Agenda, oder nicht-staatliche Akteure, die nicht fest als Gruppen organisiert sind, sondern Mobgewalt ausüben.

Gewalt im Namen der Religion beruht auf mehreren, ineinander greifenden Ursachen und Faktoren. Besonders hervorzuheben sind:

- Von einer freien Diskussionskultur abgeschirmte / polarisierende Auslegungen religiöser Texte;
- Vertrauensverlust in öffentliche Institutionen bzw. den (Rechts-) Staat und verbreitete Korruption bis hin zu einer Kultur der Straflosigkeit;
- Diskriminierung bestimmter Gruppen durch Staat oder Gesellschaft bzw. staatlich sanktionierte Ungleichheit (z. B. „Bürger 2. Klasse“, patriarchalisch geprägte Geschlechterverhältnisse);
- Einschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit durch (Selbst-)Zensur oder Fehlen tatsächensbasierter Diskurse über gesellschaftliche Vielfalt, so dass Misstrauen, Vorurteile oder Verschwörungstheorien entstehen und sich verbreiten können;
- Ungleiche Machtverhältnisse ökonomischer oder sozialer Art (die Religion dient nur als Begründungszusammenhang, um bestehende Verhältnisse aufrecht zu erhalten).

⁹⁴ VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, H. Bielefeldt (2014): Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, VN-Dok. A/HRC/28/66 vom 29.12.2014.

⁹⁵ Siehe auch Allgemeine Bemerkung Nr. 22 des VN-Menschenrechtsausschusses, Ziff. 9 und 10.

1.1. Gegen religiöse Minderheiten

Innerhalb der im Rahmen von Art. 18 VN-Zivilpakt geschützten Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist es Staaten untersagt, gewaltsam gegen eine Religionsgemeinschaft und / oder ihre Anhänger vorzugehen. Zum anderen ist der Staat verpflichtet, diese vor religiös begründeter Gewalt von nicht-staatlichen Akteuren zu schützen. Fälle von physischer Gewalt gegen Anhänger einer Glaubensrichtung sowie der Aufruf dazu rechtfertigen eine Einschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit und erfordern aktives Eingreifen des Staates, etwa durch Präventionsmaßnahmen sowie die effektive strafrechtliche Verfolgung von Tätern. Ebenso muss ein Staat denen Schutz gewähren, die innerhalb einer Religionsgemeinschaft die heiligen Texte oder Überlieferungen anders auslegen als die Mehrheit, denn nur so kann auch die Freiheit innerhalb der Religion verwirklicht werden, s. o. II. 8.

Gezieltes und unmittelbares gewaltsames Vorgehen staatlicher Organe gegen religiöse Minderheiten ausschließlich vor religiösem Hintergrund findet oft in der Form der Anwendung entsprechend geltender Rechtsnormen statt (Strafnormen, Anti-Konversions- und Blasphemiegesetze, etc). So sehen Staaten mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit zum Teil drakonische Strafen für die öffentliche Abkehr vom Islam (Apostasie) vor, wie sie in der Regel, aber nicht ausschließlich, im Rahmen einer Konversion erfolgt (Todesstrafe z. B. in Afghanistan, Brunei, Iran, Jemen, Malediven, Mauretanien, Saudi-Arabien, Sudan, Vereinigte Arabische Emirate), auch wenn diese in einigen Staaten nicht mehr vollstreckt wird, s. o. III. 2. Betroffen sind davon insbesondere zum christlichen Glauben konvertierte Muslime. Das gleiche gilt für die in einigen Staaten geltenden Blasphemiegesetze, die insbesondere gegen Konvertiten oder „Apostaten“ angewandt werden, z. B. in Pakistan, wo das Strafmaß bis zur Todesstrafe reicht. Auch in Iran kann die Beleidigung islamischer Propheten mit dem Tode bestraft werden. So erfolgt religiös fundierte Gewaltanwendung hier durch den Staat, der mit ihrer Hilfe seine islamisch-rechtlich begründeten Normen durchsetzt. Dies gilt allerdings generell, nicht nur im Hinblick auf religiöse Minderheiten: das Strafrecht sieht eine Vielzahl von Straftatbeständen und Sanktionen vor, um religiös verbotenes Verhalten mit Körperstrafen bis hin zur Todesstrafe zu sanktionieren.

Es kommt darüber hinaus aber auch zu unmittelbarer Gewaltanwendung. So klagen die Bahá'í in Iran seit Jahrzehnten über willkürliche Verhaftungen und darüber, dass ihnen die Bestattung der Toten nach ihren religiösen Grundsätzen erschwert, teils auch unmöglich gemacht wird. So wurden in der Vergangenheit immer wieder Friedhöfe der Bahá'í konfisziert. In Einzelfällen kam es zu (staatlich gesteuertem oder zumindest akzeptiertem) Vandalismus, bei dem Grabstätten zerstört wurden. In Shiraz errichteten iranische Revolutionsgarden seit 2014 ohne Rücksicht auf die dort noch Begrabenen ein Sport- und Erholungszentrum auf einem Friedhofsgelände der Bahá'í.

Gezieltes und unmittelbares gewaltsames Vorgehen staatlicher Organe gegen religiöse Minderheiten und Bewegungen nicht ausschließlich vor religiösem Hintergrund. Gewaltanwendung gegen religiöse Minderheiten erfolgt auch auf der Basis von Extremismus- oder Antiterrorismusgesetzen, wobei oft andere als religiöse Gründe dafür im Vordergrund stehen: Gewaltsames Vorgehen staatlicher Behörden gegen Tibeter und Uiguren, aber auch gegen Angehörige der *Falun Gong*-Meditationsbewegung in China erfolgt eher aus politischen Gründen. Chinesische Sicherheitsbehörden schreiben Gewalt durch uigurische Gruppierungen regelmäßig Terrorismus und aus dem Ausland gesteuertem Separatismus zu und reagieren mit militärischem und polizeilichem Druck sowie Überwachung und Blockaden des Online- und Telekommunikationsverkehrs. Auch in Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan stehen angebliche oder tatsächliche radikale Islamisten, nicht registrierte Glaubensgemeinschaften wie z. B. christliche Freikirchen, Zeugen Jehovas, aber auch islamische Gemeinschaften unter staatlichem Generalverdacht. Drohungen und Repressionen gegen sie selbst, aber auch ihre Familienangehörigen sowie willkürliche Verhaftungen durch Staatssicherheit und Polizei sind nur bedingt religiös motiviert. In Nordkorea wird in der staatlichen Propaganda immer wieder eine angebliche Verbindung christlicher Organisationen zu ausländischen Geheimdiensten und Terrororganisationen hergestellt. Das Volk soll dahingehend indoktriniert werden, dass das Christentum insbesondere von den USA und Südkorea als Mittel genutzt werde, den Sturz der regierenden Arbeitspartei herbeizuführen. Die VN-Untersuchungskommission zu Menschenrechten in Nordkorea („*Kirby-Kommission*“) hat in ihrem Bericht 2014 schwerste Menschenrechtsverletzungen in allen Bereichen festgestellt, darunter auch der religiösen Freiheit. Die Verfolgung sei systematisch und total. Freie Religionsausübung sei angesichts allgegenwärtiger Staatsideologie und Personenkult nicht einmal in Ansätzen möglich. Die staatlich organisierten Religionsgruppen dienten insbesondere dazu, Religionsfreiheit vorzuspielen und (finanzielle) Unterstützung aus dem Ausland

zu generieren. Immer wieder gebe es glaubhafte Berichte von Geflüchteten über schwerste Konsequenzen für Gläubige, bis hin zu Lagerhaft und Hinrichtungen.⁹⁶

Häufiger sind die Fälle, in denen Staaten – aus Unvermögen oder unter offener oder versteckter Billigung – Gewalt gegen religiöse Minderheiten nicht verhindern.

In der Türkei gibt es Fälle von Hasskriminalität gegen Christen, einschließlich physischer Übergriffe. So stürmte am 02.07.2014 eine Gruppe Männer die römisch-katholische Kirche in Yesilköy, Istanbul, beschimpfte und belästigte die Gläubigen. Die in der Nähe befindliche Polizei ignorierte den Vorfall. Untersuchungen oder Gerichtsverfahren fanden nicht statt.

In Umbruch- und Krisensituationen werden religiöse Minderheiten oft zu Sündenböcken gemacht. So kam es z. B. in Ägypten im Nachgang des Sturzes von Staatspräsident Mursi im Juli 2013 und der gewaltsamen Räumung der Protestlager von Anhängern der Muslimbruderschaft in Kairo und Giza im August 2013 im ganzen Land zu Ausschreitungen gegen Christen, denen laut Berichten von Menschenrechtsorganisationen bis zu 9 Menschen zum Opfer fielen; viele kirchliche Einrichtungen wurden zerstört. Satellitensender der Muslimbruderschaft hatten den Nährboden für die Gewalt bereitet, indem sie wochenlang gegen Christen gehetzt hatten, weil diese die Absetzung Mursis unterstützten. Seit Verschärfung der Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz christlicher Einrichtungen mit der Machtübernahme durch Staatspräsident Al-Sisi ist die Gewalt gegen Christen in den großen Städten des Landes zurückgegangen. Dies gilt jedoch nicht für ländliche Gebiete, wo die Sicherheitskräfte in der Fläche weniger präsent sind und wo es sporadisch zu Ausbrüchen von Gewalt kommt, die nicht immer konsequent von den Sicherheitskräften geahndet werden.

Häufig verhindern schwache Staatlichkeit und Gerichtsbarkeit die Verfolgung religiös begründeter Gewaltakte durch nicht-staatliche Akteure. Z. B. kam es in Tansania, wo das Zusammenspiel der unterschiedlichen Religionen grundsätzlich auf einem friedlichen Miteinander beruht, 2012 und 2013 zu einer Reihe von Gewaltausbrüchen mit religiösem Hintergrund, von denen häufig Kirchenvertreter betroffen waren. Eine strafrechtliche Verfolgung fand in der Mehrzahl der Fälle kaum oder gar nicht statt. In Uganda brannte ein Mob am 10.09.2014 im Dorf Buswale eine *Engiri*-Kirche (vom Staat als Sekte angesehen) nieder. Der Mob beschuldigte die Kirchenführer, Kinder vom Schulgang abzuhalten und die Ausübung einer Volksbefragung zu behindern. Es gibt keine Information über die staatliche Verfolgung der Täter. In den vergangenen Jahren wurden insgesamt zwölf islamische Geistliche ermordet, mit deren Tötung die *Allied Democratic Forces* (islamistisch) vom Generalinspekteur der Polizei in Verbindung gebracht werden. Die in diesem Zusammenhang verhafteten neun Führer muslimischer Organisationen verbleiben nach einer Entscheidung des Verfassungsgerichts in Haft. Auch in Indonesien kommt es vereinzelt zu regional begrenzten gewaltsamen Auseinandersetzungen oder Übergriffen gegen religiöse Minderheiten. Diese gehen in der Regel von nicht-staatlichen, extremistischen Gruppierungen aus. Überdurchschnittlich häufig werden Anhänger der *Schia* und *Ahmadiyya* Opfer solcher Übergriffe, die auch mit Vertreibungen aus ihren angestammten Dörfern einhergehen. Die Genehmigungspraxis für Gotteshäuser ist häufigster Anlass – wenn auch oft nicht zugrunde liegende Ursache – für religiös motivierte lokale Konflikte, die von Demonstrationen bis zur Zerstörung von vermeintlich illegal errichteten Gotteshäusern reichen: Wegen hoher staatlicher Auflagen durch einen Ministerialerlass aus 2006 haben nach Schätzungen von Nichtregierungsorganisationen bis zu 85 % des Bestandes an Gotteshäusern keine Genehmigung. Der hohe Prozentsatz liegt nach Einschätzung des Religionsministeriums daran, dass Gotteshäuser, die bereits vor Inkrafttreten des Ministerialerlasses bestanden, keiner nachträglichen Genehmigung bedürfen. Lokale Behörden und gewaltbereite Gruppierungen wissen oder anerkennen letzteres teilweise nicht. Im Oktober 2015 zerstörten radikale Muslime eine Kirche in Singkil in der Provinz Aceh, weil diese angeblich keine Genehmigung hatte. Gewaltsame Übergriffe gegen religiöse Minderheiten werden von der indonesischen Regierung und von Vertretern sämtlicher Religionsgemeinschaften zwar entschieden verurteilt. Der Polizei wird aber wiederholt Untätigkeit oder zu spätes Eingreifen vorgeworfen; die strafrechtliche Verfolgung der Gewaltakte ist oft unzureichend. In Pakistan führen intra- und interkonfessionelle Auseinandersetzungen immer wieder zu Todesfällen. Opfer sind meist gemäßigte Sunniten und Schiiten, die von radikalen sunnitischen Organisationen oder den Taliban attackiert werden. Das Aufkommen des islamistischen Terrors (s. u. IV. 1.4.) hat zu einer Zunahme der Gewalt auch gegen Minderheiten geführt, die in Pakistan ohnehin durch eine entsprechende Gesetzgebung und faktisch diskriminiert werden (s. o. III. 4.): Seit den 1950er Jahren kommt es in Pakistan immer wieder zu Ausschreitungen gegen Ahmadis, die von islamistischen Gruppierungen geschürt werden. Beispielsweise verbrannte ein Mob im Juli 2014 Häuser einer kleinen

⁹⁶ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/CommissionInquiryonHRinDPRK.aspx>.

Ahmadiyya-Gemeinde in der Provinz Punjab, nachdem ein Angehöriger der Gemeinde der Blasphemie bezichtigt worden war. Nach Angaben der Nichtregierungsorganisation *Human Rights Commission of Pakistan* starben 2014 elf Ahmadis durch gezielte Mob-Angriffe. Hindus finden in ländlichen Regionen, wo Großgrundbesitzer jeglicher Strafverfolgung entgehen können, nur begrenzt staatlichen Schutz. Hinduistische Frauen werden gelegentlich Opfer von Entführungen und anschließender Zwangskonvertierung zum Islam. Nach Angaben der o. a. Nichtregierungsorganisation verlässt jedes Jahr eine erhebliche Zahl an Hindus daher Pakistan in Richtung Indien. Sikhs werden, wenn auch weniger als andere religiöse Minderheiten, gelegentlich Ziel religiös motivierter Drohungen, oder, wie zuletzt in Peshawar, in Einzelfällen Opfer gezielter Tötungen. Häufig sind die pakistanischen Behörden nicht in der Lage diese Straftaten angemessen zu verfolgen, beziehungsweise gefährdete Personen zu schützen. Die Grenzen zwischen Mobgewalt und islamistischem Terror sind teilweise fließend, s. daher auch die Ausführungen unter IV. 1.4.

Gewalt im Namen der Religion verläuft oft entlang sich überlappender religiöser, ethnischer, wirtschaftlicher und politischer Komponenten, die kaum voneinander zu trennen sind. Dies gilt für den Nahost-Konflikt, der allerdings zuvörderst ein politischer Konflikt ist. So hat die palästinensische Führung radikal-islamischen Gruppen vorgeworfen, die Palästina-Frage instrumentalisieren zu wollen. Sie hat auch national-religiöse Strömungen in Israel vor einer möglichen Umwandlung des Konflikts in einen religiösen gewarnt. Religiös begründete Gewalt findet überwiegend durch Einzeltäter statt. In Libanon gibt es bewaffnete und gewaltbereite Gruppierungen, die sich teilweise auf einen religiösen Begründungszusammenhang berufen, insbesondere die schiitische Hisbollah sowie radikale sunnitische Gruppierungen. Die konfessionellen Spannungen haben infolge der Krise in Syrien seit Anfang 2011 zwar zugenommen, insbesondere zwischen sunnitischen und schiitischen (alawitischen) Gruppierungen, etwa in der Hafenstadt Tripoli. Gleichwohl bleibt die Sicherheitslage weitgehend unter Kontrolle. Auch in Bosnien und Herzegowina besteht bei Übergriffen auf Angehörige einer bestimmten Volksgruppe oft auch eine religiöse Konnotation. Nach Angaben des Interreligiösen Rates des Landes gab es im Jahr 2014 21 Angriffe auf Einrichtungen islamischer Gemeinden; 14 auf solche der serbisch-orthodoxen Gemeinde; 12 auf Einrichtungen der katholischen Gemeinde; je einen Angriff auf eine Einrichtung der jüdischen- und auf eine der Adventisten-Gemeinde. Die Strafverfolgung ist auf Grund von Defiziten im Justizapparat nicht in jedem Fall konsequent. Im Süden Mexikos kommt es immer wieder zu Konflikten, protestantische Familien werden auch physisch unter Druck gesetzt, zum Katholizismus zu konvertieren. Wenn indigene Mexikaner aus dem (traditionellen oder synkretistischen) Katholizismus austreten und sich z. B. evangelikalischen Kirchen anschließen, sind sie oft Diskriminierung, Gewalt und Vertreibung ausgesetzt. Gründe dafür sind u. a., dass lokale Machthaber fürchten, an finanzieller und politischer Macht zu verlieren (weniger Beteiligung an traditionellen Festen, kein Aufsuchen des örtlichen Medizinmanns / Heilers mehr, weniger Alkoholkonsum u. ä.). Die Regierungen auf Bundes- sowie auf Bundesstaatenebene haben bisher wenig unternommen, die Straflosigkeit ist hoch. Bei den gewalttätigen Übergriffen auf religiöse Minderheiten in Bangladesch bleiben die genauen Motive in vielen Fällen unklar. Während der Parlamentswahlen 2014 sowie den darauf folgenden Kommunalwahlen kam es vereinzelt zu Angriffen auf Hindus. Hier spielt der religiöse Aspekt zwar eine Rolle, dennoch handelt es sich meistens um wirtschaftliche Auseinandersetzungen z. B. um Land. Angehörige von religiösen Minderheiten werden offenbar als besonders verwundbar wahrgenommen, weshalb sie eher zu Opfern von Gewalttaten (Raub, Vertreibung etc.) werden. Von der Regierung, die sich als Hüter der religiösen Vielfalt und säkularer Prinzipien begreift, werden Angriffe auf religiöse Minderheiten verurteilt und eine schnelle Aufklärung versprochen. Faktisch kommt es aber immer wieder zu erheblichen Verzögerungen bei der Ermittlung und Bestrafung von Tätern. In Myanmar gab es in den letzten Jahren Berichte über Tötungen, Misshandlungen, willkürliche Festnahmen und Vertreibung von geistlichen Führern und Angehörigen unterschiedlicher Religionsgemeinschaften. Auf Grund der engen Verbindung von Ethnie und Religion ist es nur selten möglich, Gewalt als primär religiös motiviert zu kennzeichnen. So verfolgt beispielsweise die einflussreiche *Ma Ba Tha Bewegung*, ein Zusammenschluss radikaler Mönche, nicht bloß eine anti-islamische Agenda, sondern auch eine streng nationalistische. In *Kachin State* wurden bei Gefechten zwischen Armee und bewaffneten ethnischen Gruppen auch Christen verletzt und Kirchen beschädigt; in *Chin State* zerstörte die Lokalregierung im Januar 2015 ein christliches Kreuz; in Rakhine nehmen Verhaftungen von Muslimen unter dem Vorwurf islamischen Extremismus seit 2014 zu. Dabei kam es laut unterschiedlichen Menschenrechtsorganisationen auch wiederholt zu Folter und Todesfällen. Bereits 2012 war es dort wiederholt zu gewalttätigen Ausschreitungen zwischen den rund 1,3 Millionen muslimischen *Rohingyas* und der mehrheitlich buddhistischen Bevölkerung gekommen, mit rund 190 Toten auf beiden Seiten. Hintergründe des Konfliktes sind u. a. gegenseitige Ablehnung der Gemeinschaften, Staatenlosigkeit der *Rohingyas* (damit kaum Zugang Bildung / Beruf / Gesundheit), schwierige sozio-ökonomische Lage sowie eine Vernachlässigung des Problems durch die frühere Militärregierung des Landes. Schon der Begriff „*Rohingya*“

wird in Myanmar durch Regierung, Opposition und Bevölkerung abgelehnt, stattdessen wird „Bengali“ verwendet – um schon begrifflich ihre Nichtzugehörigkeit zu Myanmar zu verdeutlichen. Die Regierung bemüht sich zwar zunehmend, an interkonfessionellen Veranstaltungen teilzunehmen und das Informationsministerium hat ein Komitee eingesetzt, welches gegen die Veröffentlichung auch von religiös geprägten Hassreden im Internet vorgeht. Jedoch ist kein Bemühen ersichtlich, den aufkommenden buddhistischen Extremismus und die Macht der Mönche als zu bekämpfen.

Weltweit steigt die Zahl von Angriffen nicht-staatlicher Akteure auf jüdische Einrichtungen; sie haben teilweise einen religiösen, oft einen islamistischen Hintergrund, teilweise auch nationalistische oder rechtsradikale Hintergründe (s. auch IV. 2.), nicht immer ist hier eine stringente Trennschärfe vorhanden. Dies trifft auch auf viele europäische Länder zu, z. B. Frankreich, Dänemark⁹⁷, und hat in Belgien⁹⁸ dazu geführt, dass aus Antwerpen viele der zurzeit dort lebenden 20.000 Juden wegziehen wollen – aus einer der größten und traditionellsten jüdischen Gemeinden Europas. In Marokko ist es in einigen Fällen zu Schändungen jüdischer Friedhöfe gekommen. In Kanada richtete sich 2012 der Großteil der hassmotivierten Straftaten gegen die jüdische Bevölkerung (58 % der religiösen hassmotivierten Straftaten, 17 % aller hassmotivierten Straftaten insgesamt) – wobei die Statistik nicht zwischen antisemitischen oder antijudaistischen Taten unterscheidet.⁹⁹ Ähnliches gilt für die USA, wo Statistiken des *Federal Bureau of Investigation (FBI)* für 2013 insgesamt 6.933 hassmotivierte Gewalttaten nicht-staatlicher Akteure verzeichneten. Unter diesen Straftaten waren 16,8 % religiös motiviert und davon waren 59,2 % gegen jüdische, 14,2 % gegen muslimische Personen oder Institutionen gerichtet.

Insbesondere in Europa nehmen Angriffe nicht-staatlicher Akteure auf muslimische Einrichtungen zu, auch hier gilt: sie haben teilweise einen religiösen, häufig einen islamistischen Hintergrund, oft aber auch nationalistische oder rechtsradikale Hintergründe; nicht immer ist eine stringente Trennschärfe vorhanden; s. Ausführungen unter IV. 2.

Auch Vertreter von Minderheitenströmungen des Islams sind vor Anfeindungen und Übergriffen radikaler Islamisten nicht gefeit. So wurde im schottischen Glasgow an Ostern 2016 ein Kioskbesitzer, Mitglied der *Ahmadiyya Muslim Jamaat*, erstochen, nachdem er Stunden zuvor Ostergrüße für seine christlichen Freunde bei Facebook eingestellt hatte.¹⁰⁰ Der Täter gab als Grund für die Tat „mangelnden Respekt des Opfers für den Propheten“ an. Er wird im Internet teilweise als Held gefeiert, wo auch zum Mord gegenüber weiteren Ahmadis aufgerufen wird. Im April 2016 wurden in einer Londoner Moschee Broschüren gefunden, in denen zur Ermordung von Ahmadis aufgerufen wird („sollten sie nicht zum Islam konvertieren“).¹⁰¹

Blutig ausgetragene Konflikte gibt es auch im Rahmen von Separatistenbewegungen, bei denen es sich wie z. B. im Süden Thailands und auf den Philippinen (Mindanao) um Autonomiebestrebungen einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung handelt. In Thailand handelt es sich um einen Konflikt, der seit 2004 fast 6.500 Menschen das Leben gekostet hat. Auf die von Separatistengruppen ausgehende Gewalt wird seitens der Sicherheitskräfte auch mit Menschenrechtsverletzungen reagiert, die in der Regel ohne Sanktionen bleiben. Die Aufnahme offizieller Friedensgespräche wurde von der thailändischen Regierung im April 2016 abgesagt. Jedoch werden informelle Gesprächskontakte mit einer Dachorganisation, zu der sich mehrere Separatistengruppen zusammengeschlossen haben, unter Vermittlung der malaysischen Regierung fortgeführt. Im Süden der Philippinen kommt es zu Menschenrechtsverletzungen durch Militärkräfte sowie zu Anschlägen durch separatistische Kräfte. Im März 2014 schloss die philippinische Regierung mit der größten islamistischen Gruppierung einen Friedensvertrag, der weitreichende Autonomierechte für die muslimische Bevölkerung auf Mindanao vorsieht.

⁹⁷ Bei dem islamistisch begründeten Terroranschlag vor einer Synagoge in Kopenhagen im Februar 2015 wurde u. a. ein dänischer Jude erschossen. Laut einem Bericht der jüdischen Gemeinde in Dänemark ist die Anzahl der registrierten antisemitischen Ereignisse von 44 im Jahr 2013 auf 53 im Jahr 2014 gestiegen.

⁹⁸ Gewalt gegen ein jüdisches Museum im Jahr 2014, Gewalt gegen Juden in Antwerpen und erhöhte Terrorismus-Gefahr.

⁹⁹ Bericht des Canadian Centre for Justice Statistics 2014.

¹⁰⁰ <http://www.theguardian.com/uk-news/2016/mar/27/prominent-muslims-call-for-calm-after-glasgow-shopkeepers-killing>.

¹⁰¹ <http://www.ibtimes.co.uk/hate-leaflets-calling-killing-ahmadi-muslims-distributed-across-london-1553591>.

Box 5

Teile der indischen Öffentlichkeit sowie ausländische Stellen beklagen, dass religiöse Spannungen in **Indien** in den letzten Monaten zunehmen.

Im Folgenden sollen aktuelle Diskussionen anhand einiger Beispiele beleuchtet werden, die zeigen, dass auch bei einer Landesbevölkerung von 1,2 Milliarden Menschen religiöse und ethnische Diversität kein Problem an sich ist, eine aktive Zivilgesellschaft und Medienlandschaft eine wichtige Rolle spielen, ebenso wie ein demokratisch verfasstes Staatswesen Auseinandersetzungen aushalten und abfedern kann, dennoch kein Weg vorbei führt an entschlossenem staatlichen Handeln.

Angesichts der großen Heterogenität der indischen Gesellschaft und der dichten Bevölkerung des Subkontinents kennt Indien von je her religiöse Spannungen, oft mit sozialen Fragen und sich aus dem Kastensystem ergebenden Ungerechtigkeiten verwoben. Neben einer zahlenmäßig großen, in sich heterogenen Mehrheitsreligion (80 % Hindus) sind in Indien offiziell Muslime (14,2 %), Christen (2,3 %), Sikhs (1,7 %), Buddhisten, Parsen (Zoroastrier) und Jains als religiöse Minderheiten anerkannt. Hinzu kommt eine große Zahl indigener Volksgruppen („*Adivasis*“ oder „*tribals*“ genannt), zahlenmäßig kleine jüdische und Bahá'í-Gemeinden (allerdings ist letztere mit ca. 1 Million Anhängern die größte Bahá'í Gemeinde weltweit), etc. Diese Religionsgemeinschaften sind in Indien in all ihren Ausprägungen vorhanden. Mit den syrisch-orthodoxen Thomaschristen lebt in Indien eine der ursprünglichen christlichen Gemeinden, Katholizismus und Anglikanische Kirche sind fest im Land verankert. Juden wurden in Indien nie verfolgt. Zarthushtri fanden dort Zuflucht vor der Islamisierung ihrer Heimat im damaligen Persien; Tibeter fanden und finden Zuflucht und konnten insbesondere in Himachal Pradesh und Karnataka große Klöster aufbauen, ebenso wie den Sitz ihrer Exilregierung etablieren. Die Bahá'í können ihren Glauben ausüben. Den Ahmadis wurde durch eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofs des Bundesstaates Kerala 1970 zuerkannt, vor dem indischen Gesetz als „Muslime“ zu gelten. Auch sich offen zum Atheismus zu bekennen ist in Indien in der Regel kein Problem. Die Auseinandersetzung um die Aufrechterhaltung des verfassungsmäßig verankerten säkularen Charakters des Landes bei gleichzeitiger Respektierung der religiösen Rechte aller dieser Gemeinschaften ist ein täglicher Balanceakt.

Nach offiziellen Angaben haben die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Religionsgruppen in der Tendenz im Jahr 2015 aber zugenommen: Von Januar bis Mai 2015 gab es laut indischer Regierung rund 25 % mehr Zwischenfälle (von 232 auf 287), mit insgesamt 43 Toten (26 im gleichen Zeitraum 2014). 961 Personen wurden bei derartigen Zwischenfällen verletzt (701 im Vorjahreszeitraum). Derzeit lassen eine Reihe von hindu-fundamentalistisch motivierten Übergriffen die Sorge vor gesellschaftlicher Polarisierung und steigender Intoleranz zunehmen. So registrierte die Nichtregierungsorganisation *Catholic Secular Forum* in ihrem Jahresbericht 2015 eine Rekordzahl an Übergriffen auf Christen in Indien: Es habe mindestens 213 schwerwiegende Übergriffe gegeben (2014: 120 Fälle), bei denen acht Christen getötet und ca. 8.000 verletzt worden seien. Am 28.08.2015 erschlug ein aufgebrachter Mob im Dorf Dadri im Bundesstaat Uttar Pradesh einen Muslim, nachdem ihn jugendliche Hindus als „Rindfleischesser“ denunziert hatten. Solche gewalttätigen Übergriffe durch selbsternannte Retter der „*gau mata*“ („Heilige Mutter Kuh“ im Hinduismus) haben an Intensität und Zahl zugenommen. Die Regierungspartei BJP hatte im Wahlkampf 2014 versprochen, illegale Schlachtungen von Rindern zu unterbinden. Innenminister Rajnath Singh fordert daher immer wieder ein landesweites Verbot aller Arten von Rindfleisch. Die Gegner einer solchen Regelung – v. a. aus der muslimischen Minderheit – protestieren mit öffentlichkeitswirksamen „Rindfleisch-Partys“. So auch der Landtagsabgeordnete Sheikh Abdul Rashid aus Kaschmir, der nach seiner „*beef party*“ von BJP-Abgeordneten verprügelt und bei einer Pressekonferenz von radikalen Hindus als „Terrorist“ bezeichnet und mit schwarzer Tinte übergossen wurde. Aus Protest gegen „zunehmend fehlende Meinungsfreiheit“, die „Angriffe auf die kulturelle Diversität Indiens“ und den „Nationalismus der indischen Regierung“ gaben im Herbst 2015 über 30 Autoren ihre Literaturpreise der *National Academy of Letters* zurück. Mittlerweile haben sich auch über 100 Naturwissenschaftler und zahlreiche Historiker dem Protest angeschlossen. Auslöser war der Mord an dem südindischen Intellektuellen Malleshappa Madivalappa Kalburgi am 31.08.2015 durch Hindu-Nationalisten. Der Literaturwissenschaftler aus dem Bundesstaat Karnataka war wegen seiner religionskritischen Ansichten mehrfach von radikalen Hindu-Gruppen bedroht worden. Zuvor war im Februar in Mumbai der Kommunist und Autor Govind Pansare wegen seiner Ansichten von einem Hindu-Nationalisten erschossen worden.

Gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den Religionsgruppen werden von der indischen Regierung in der Regel nicht geduldet. Auch eine diskussionsfreudige Zivilgesellschaft und Presse sorgen dafür, dass auch religionsbezogene Themen im Großen und Ganzen sehr offen diskutiert werden. Die indische Justiz

hat sich in ihrer Rechtsprechung wiederholt gegen religiös motivierte Gewalt und Diskriminierung gestellt. Zentral-staatliche Institutionen wie die Nationale Kommission für Minderheiten, die Nationale Menschenrechtskommission und das Ministerium für Minderheitenangelegenheiten können in Fällen religiöser Diskriminierung ebenfalls angerufen werden. Sie alle berichten immer wieder über Fälle, in denen lokale Polizeibehörden nicht effektiv reagiert haben, um Gewalt zwischen Religionsgemeinschaften zu verhindern; z. B. bei den schweren anti-christlichen Übergriffen in Odisha 2007 / 2008. In diesem Fall, sowie auch beispielsweise in Bezug auf die Anti-Sikh-Ausschreitungen von 1984 und die gegen Muslime gerichteten Ausschreitungen von 2002 in Gujarat, ist die juristische Aufarbeitung v. a. Entschädigungen betreffend weiterhin nicht abgeschlossen.

Generell sind die Sicherheitsbehörden in Indien darum bemüht, religiös motivierte Gewaltausbrüche zu verhindern oder schnell einzudämmen. Die Debatte zu religiös motivierter Gewalt wird in den Medien lebhaft und kontrovers geführt. Ende Februar 2015 hat Premierminister Modi anlässlich der Seligsprechung zweier indischer Geistlicher öffentlich die Religionsfreiheit und die Gleichwertigkeit der Religionen unterstrichen und die Übergriffe auf katholische Kirchen in Delhi verurteilt. Zudem bezeichnete er Religionsfreiheit und Nichtdiskriminierung in einem Interview Anfang Juni 2015 als „nicht verhandelbar“.

Gleichzeitig sind in vielen Staaten Bemühungen um eine Verbesserung des Zusammenlebens zwischen den Religionsgemeinschaften zu verzeichnen. Beispiele:

Als erster ägyptischer Präsident besuchte Staatspräsident Al-Sisi die Weihnachtsmesse in der Kathedrale von Kairo und setzte damit ein Zeichen für ein friedliches Zusammenleben. Auch wurden die Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz christlicher Einrichtungen nach den Ausschreitungen im August 2013 verstärkt. Damit wird an die frühere enge Kooperation zwischen dem Staat und den Institutionen der Koptischen Kirche angeknüpft, allerdings ohne dass sich die Situation für die koptische Zivilgesellschaft oder die Religionsfreiheit und Menschenrechtslage im Allgemeinen verbessert. In ihrer Politik fördert die Palästinensische Behörde die Koexistenz zwischen Muslimen und religiösen Minderheiten. In den Palästinensischen Gebieten (97 % Muslime, unter 2 % Christen) nimmt die palästinensische Führung die christlichen Weihnachts- und Osterfeiertage repräsentativ und hochrangig wahr. In der Türkei hat die Regierung einen Rückgabeprozess konfiszierter Immobilien an religiöse Minderheiten eingeleitet. Staatspräsident Erdoğan traf sich am 08.01.2016 mit der Jüdischen Gemeinde des Landes. Am 02.01.2015 hatte sich der damalige Ministerpräsident Davutoğlu mit nicht-muslimischen Minderheiten getroffen. Veränderungen im türkischen Strafrecht erhöhen die Strafen für Delikte, die auf Grund von Religion oder Sektenzugehörigkeit begangen werden. Die Regierung von Bahrain hat sich entsprechend einer Empfehlung des sogenannten *Bassiouni-Berichts*¹⁰² von 2011 verpflichtet, 30 schiitische Moscheen wieder herzustellen, die während der Unruhen von 2011 beschädigt oder zerstört worden waren. Das Wiederaufbauprogramm ist weitgehend abgeschlossen (nicht aber der Konflikt an sich beigelegt). Georgien hat zusätzlich zu den existierenden straf- und verfassungsrechtlichen Vorschriften gegen Diskriminierung und hassmotivierte Straftaten neue Instrumente zur Verteidigung der Religionsfreiheit entwickelt, darunter einen Nationalen Aktionsplan für die Verteidigung von Menschenrechten 2014 bis 2016. Als Ziele im Bereich der Religionsfreiheit sind vorgesehen: Schaffung legislativer Garantien gegen die Diskriminierung religiöser Minderheiten; effektive Prävention von und Ermittlung bei hassmotivierten Straftaten; Entschädigung von Religionsgemeinschaften, auch in Form der Restituierung religiöser Stätten; Förderung religiöser Gleichheit in den Schulen. Auch in Brasilien gibt es ein Nationales Programm für Menschenrechte, das Religionsfreiheit als strategisches Ziel verankert und u. a. vorsieht: Schutz religiöser Einrichtungen; Verbot intoleranter religiöser Manifestationen; Förderung eines Bewusstseins für religiöse Diversität, für eine Kultur des Friedens und Respekts in der Gesellschaft und Vorbereitung eines Berichtes über religiöse Praktiken, Glaubensrichtungen, Religionszugehörigkeit etc. Der Religionsdialog zwischen Erzbischof Chrysostomos II und Großmufti Talip Atalay in Zypern gilt als vorbildlich. Sie leisten einen maßgeblichen Beitrag zu den Verhandlungen zur Wiedervereinigung der Insel. Sie treffen sich regelmäßig – teilweise unter Einbeziehung der anderen drei anerkannten Religionsführer – und fördern den Erhalt religiöser Stätten sowie Pilgerfahrten in den jeweils anderen Teil der Insel. In Jordanien bekennt sich König Abdullah II. regelmäßig in Worten und Taten zu religiöser Toleranz. Besonders hervorzuheben ist die Übereignung von an der historischen Taufstelle

¹⁰² Es handelt sich dabei um den Ende 2011 veröffentlichten Bericht der unabhängigen Kommission unter Leitung des ägyptisch-amerikanischen Juristen Mahmoud Cherif Bassiouni (Bahrain Independent Commission of Inquiry), die von König Hamad zur Untersuchung der Ereignisse vom Februar/März 2011 eingesetzt worden war. Der Bericht empfahl der Regierung von Bahrain u. a. zu erwägen, einige der zerstörten religiösen Stätten der Schiiten auf ihre Kosten wieder herzustellen (vgl. S. 330 des Berichts).

Jesu Christi gelegenen Land an christliche Gemeinden. Dort, direkt an der Grenze zur Westbank, entstehen neue Kirchen verschiedener Konfessionen. Prinz Hassan bin Talal, Bruder des verstorbenen Königs Hussein, hat 1994 das *Royal Institute for Interfaith Studies* gegründet, das sich dem Ausgleich zwischen den Religionen verschrieben hat. In den USA ist es Aufgabe zweier im Weißen Haus angesiedelter Beratungsbüros, dem *President's Advisory Council on Faith-based and Neighborhood Partnerships* und des *Office of Faith-based and Neighborhood Partnerships*, durch Partnerschaften zwischen Religionsgemeinschaften und Nichtregierungsorganisationen gemeinnützige Ziele zu fördern. In Tunesien hat ein Versöhnungsprozess begonnen, der u. a. die Aufarbeitung früherer Verfolgung islamischer Gruppen und Parteien (*Ennahdha*) beinhaltet. Zuständig für die Aufarbeitung ist die sogenannte „Wahrheitskommission“ („*Instance Vérité et Dignité*“). In Marokko wurde die Unterdrückung der 1970er und 1980er Jahre in einer Versöhnungskommission aufgearbeitet. Der Staat fördert und bewahrt sein jüdisches Erbe, beispielsweise durch Einrichtung des Jüdischen Museums in Casablanca im Jahr 1997 und durch Restaurierung von Synagogen. Der Nationale Menschenrechtsrat hat sich dafür ausgesprochen, angesichts der Zuwanderung von Christen aus afrikanischen Staaten weitere Kirchen zu errichten. Die deutsche Bundesregierung verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, der darauf zielt, alle gesellschaftlichen Ebenen zu erreichen. Er umfasst sowohl Prävention als auch Repression. Der bereits seit 2008 bestehende Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz, soll gemäß Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung um das Thema Homo- und Transphobie erweitert und insgesamt auf dieser Grundlage zeitgemäß - unter Konsultation der Zivilgesellschaft zu gegebener Zeit - neu aufgelegt werden. Bei der Auseinandersetzung mit und der Bekämpfung von Extremismus verfolgt die Bundesregierung entsprechend der Vielschichtigkeit des Phänomens einen mehrdimensionalen Handlungsansatz mit präventiven und repressiven Elementen. In der Präventionsarbeit setzt sie dabei auf Programme und Maßnahmen der politischen Bildung und zivilgesellschaftlicher Engagementförderung, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken sollen.

1.2. Gegen „nicht-konforme“ Personen / Gruppen (einschließlich Religionskritiker, „Freidenker“, Atheisten, etc.)

Die Pflicht des Staates, Menschen vor religiös oder weltanschaulich begründeter Gewalt zu schützen, gilt nicht nur für religiöse Minderheiten, sondern auch für Kritiker an der herrschenden Religionsauffassung oder -praxis, genauso wie für „Freidenker“, Atheisten, Agnostiker etc. Weltweit bekannt wurde z. B. die brutale Ermordung eines Internet-Aktivisten im April 2016 sowie von fünf religionskritischen Bloggern bzw. Verlegern 2015 in Bangladesch. Die öffentliche Verurteilung durch Vertreter des Staates fiel zögerlich aus, die strafrechtliche Verfolgung der Täter verläuft schleppend. Bisher kam es nur in einem Fall zur Anklage. Religionskritiker und Atheisten werden von der muslimischen Mehrheitsbevölkerung mit Argwohn betrachtet. Nach den vorgenannten Morden war die Meinung weit verbreitet, dass die Ermordeten den Tod angesichts ihrer atheistischen Lebensweise und insbesondere vor dem Hintergrund ihrer islamkritischen Kommentare im Internet verdient, zumindest selbst verschuldet hätten. Ferner gab es zwei Morde an westlichen Ausländern. Für die Zwischenfälle werden lokale Terrororganisationen (*Ansarullah Bangla Team, JMB*) verantwortlich gemacht, die wahrscheinlich Beziehungen zum sogenannten IS und al-Qaida unterhalten. Im Fall eines mauritanischen Bloggers wurde die Todesstrafe als Höchststrafe ausgesprochen. Er war nach Veröffentlichung eines Artikels, der als Kritik am Propheten Mohammed empfunden worden war, am 24.12.2014 erstinstanzlich wegen Apostasie zum Tode verurteilt worden. Das Berufungsgericht bestätigte am 21.04.2016 das erstinstanzliche Urteil, obwohl der Angeklagte seine Reue beteuert hatte. Das Urteil soll vom Obersten Gerichtshof überprüft werden. In Europa gab es Angriffe mit radikal-islamistischem Hintergrund auch auf kulturelle oder satirische Institutionen, deren Produkten ein islamfeindlicher Hintergrund unterstellt wird, wie 2015 auf die Redaktion des Satiremagazins *Charlie Hebdo*.

1.3. Gegen andere vulnerable Gruppen, insbes. LSBTI-Personen

Die Pflicht des Staates, Personen vor religiös oder weltanschaulich begründeter Gewalt zu schützen, gilt auch für Fälle von physischer Gewalt gegen Frauen, LSBTI-Personen oder anderen vulnerablen Gruppen. In über 70 Ländern - insbesondere in muslimischen Mehrheitsgesellschaften - steht Homosexualität unter Strafe, s. o. III. 4.5. Sie wird als „unislamisch“ empfunden, was zudem selbsternannten religiösen „Tugendwächtern“ Räume öffnet, um Gewalt auszuüben. So kam es z. B. in Marokko vereinzelt zu Übergriffen auf LSBTI-Personen oder Frauen, die gesellschaftlichen Bekleidungskonventionen nicht folgten. Staat und Zivilgesellschaft treten derartigen Übergriffen allerdings entgegen. In Irak haben konfessionelle Milizen in den letzten Jahren wiederholt LSBTI-Personen sowie Jugendliche aus der *Emo*-Subkultur bedroht und werden mit Er-

mordungen von homosexuellen Männern in Verbindung gebracht. Gleiches gilt in den vom sogenannten Islamischen Staat beherrschten Gebieten in Irak und Syrien, wo die irakische und syrische Staatsgewalt nicht in der Lage ist, die Bürger vor Gewalt zu schützen.

Aber auch andernorts sind LSBTI-Personen erheblicher Gefahr ausgesetzt, Opfer von religiös begründeter Gewalt zu werden. Allerdings ist auch hier die Trennschärfe zwischen religiösem Hintergrund und anderen Motiven nicht immer präzise möglich. Wenn staatliche Stellen oder Religionsgruppen dazu nicht oder nur halbherzig Stellung nehmen, fühlen sich Täter ermutigt. Das gilt umso mehr, wenn Religionsgemeinschaften sich entsprechend äußern, also Hass gegen LSBTI-Personen verbreiten oder wenn es keine Strafverfolgung von Tätern gibt. So kam es in Georgien bei Demonstrationen georgischer LSBTI-Aktivist*innen 2013 zu Ausschreitungen mehrerer tausend Gegendemonstrant*innen, die von Priestern der Georgisch-Orthodoxen Kirche angeführt wurden. Die Ausschreitungen folgten auf eine Aussage des Patriarchen der Georgisch-Orthodoxen Kirche, Illia II, der die Demonstration hatte verbieten lassen wollen und Homosexualität als Krankheit und Anomalie bezeichnet hatte. Es gab auch Kritik am zögerlichen Einschreiten der Polizei. 2015 fand die Kundgebung unter massivem Polizeischutz statt. Auch aus Armenien, Serbien und Chile beispielsweise wurden bzw. werden Einzelfälle berichtet. Der Umgang mit LSBTI in Peru steht unter dem konservativen Einfluss der Kirchen. Es wird immer wieder berichtet, dass innerhalb der Familie Gewalt gegen homosexuelle Söhne angewendet wird oder sie von ihren Familien verstoßen werden. Auch gab es Fälle von lesbischen Frauen, die festgehalten wurden, um sie einer medizinischen Behandlung zur „Heilung“ ihrer sexuellen Orientierung zu unterziehen. Die Frage der Motivation für verbreitete Angriffe auf LSBTI-Personen ist auch im afrikanischen Kontext schwierig: kulturelle, religiöse, „Hexerei“ etc. Dies gilt auch für Staaten, in denen ausschließlich religiös motivierte Gewalt kaum vorkommt, wie z. B. für Sambia und Ghana, wo Amtsträger verschiedener Religionsgemeinschaften sich zwar ausdrücklich gegen die Anwendung von Gewalt im Namen der Religion aussprechen, Angriffe auf LSBTI-Personen andererseits aber nicht eindeutig verurteilen. In Ghana resultiert dies bei muslimischen Anhängern gelegentlich auch in gegen LSBTI-Personen gerichtete Gewalt. Dort nimmt der Staat seine Pflichten aber ernst, Übergriffe strafrechtlich zu verfolgen. In Uganda herrscht in der Bevölkerung eine anti-homosexuelle Stimmung. Es gibt Berichte von Menschenrechtsgruppen, dass die Polizei verhaftete LSBTI-Personen schikaniert und misshandelt. In Israel fand während der „Gay Pride“-Demonstration in Jerusalem am 30.07.2015 eine Messerattacke eines jüdischen Extremisten statt. Es handelte sich um die Tat eines Einzeltäters, die umgehend von Politikern aller politischen Richtungen verurteilt wurde. Der Täter wurde Mitte April 2016 in erster Instanz wegen Mordes und 6-fachen versuchten Mordes verurteilt. Die Verkündung des Strafmaßes steht noch aus. Grundsätzlich sind die Rechte von LSBTI-Personen in Israel stark ausgeprägt.

1.4. Terrorismus

Wo religiös motivierte und definierte Gruppen Teil von bewaffneten Konflikten sind, handelt es sich häufig um nicht-internationale bewaffnete Konflikte, d. h. solche innerhalb eines Staatsgebiets (z. B. in Afghanistan, Syrien und Irak). Voraussetzung dafür, von einem bewaffneten Konflikt sprechen zu können, ist ein gewisser Grad von Organisation auf Seiten der (religiös motivierten) Gruppen und ein gewisses, über eine gewisse Zeit aufrechterhaltenes Niveau von Gewaltanwendung. Beide Seiten eines solchen bewaffneten Konfliktes sind an die Vorschriften des humanitären Völkerrechtes gebunden. Der Gemeinsame Art. 3 der vier Genfer Konventionen von 1949 verpflichtet sowohl die staatliche als auch die nicht-staatliche Seite darauf, Zivilpersonen wie auch Kämpfer, die hors de combat sind (weil sie sich ergeben haben oder verwundet sind), ohne religiöse Diskriminierung mit Menschlichkeit zu behandeln. Die Verfolgung einer identifizierbaren Gruppe oder Gemeinschaft (unter anderem) aus religiösen Gründen, wenn sie im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen wird, ist außerdem – ob innerhalb oder außerhalb eines bewaffneten Konfliktes – ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowohl nach Art. 7 Abs. 1 lit. h) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes als auch nach § 7 Abs. 1 Nr. 10 des deutschen Völkerstrafgesetzbuches (VStGB).

Besorgniserregend zugenommen haben in den vergangenen Jahren die Gewaltexzesse radikal-islamistischer Terrorgruppen, welche die Errichtung „islamischer Gottesstaaten“ (nach willkürlich eigener Definition) anstreben: Dazu gehören unter anderem die Taliban in Afghanistan, das weltweit agierende Terrornetzwerk al-Qaida, der sogenannte Islamische Staat - eine Organisation, die ausgehend von Irak, Syrien und Libyen ebenfalls weltweit agiert -, Boko Haram in West-Afrika und al-Shabaab in Ostafrika. Insbesondere die letzten drei Terrororganisationen und ihre Ableger haben in scheiternden / gescheiterten Staaten Gebiete unter ihre Gewalt gebracht, in der sie faktisch Hoheitsgewalt ausgeübt haben bzw. noch ausüben. Terror, Gewalt und Unterdrückung richten sich in diesen Fällen sowohl gegen die muslimische Mehrheitsbevölkerung als auch ge-

gen religiöse Minderheiten, LSBTI-Personen, Frauen, die sich nach Ansicht der Terrorgruppen nicht „konform“ verhalten, und gegen viele andere, die pauschal als „Ungläubige“ bezeichnet werden.

Über die regionale Errichtung sogenannter „islamischer Gottesstaaten“ hinaus, verfolgen diese Gruppierungen das Ziel der Errichtung eines „Weltkalifats“ und das weltweite Säen von Terror. Anschläge in Afrika, Europa und Australien sind Beispiele dafür. Zur Erreichung ihrer Ziele rekrutieren sie weltweit auch sogenannte „foreign fighters“ (ausländische Kämpfer). Diese sollen sie bei ihrem regionalen Kampf unterstützen. Gleichzeitig wird versucht, einige von ihnen bei der Rückkehr in ihre Heimatländer zur religiösen Radikalisierung der dortigen Bevölkerung bzw. zur Verübung von Terroranschlägen zu benutzen. Der Umgang mit diesen Rückkehrern stellt in vielen Ländern in Europa, Asien und Zentralasien ein wachsendes Problem dar (sogenannte „Rückkehrerproblematik“).

Menschenrechtsverletzungen, auch die Verletzung des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch religiös motivierte Intoleranz, Diskriminierung oder gewaltsame Übergriffe führen häufig zu Flucht. Mit der Flucht und Vertreibung geht oftmals die Zerstörung des religiösen wie kulturellen Erbes der betroffenen Gemeinschaft einher.

Ein besonders drastisches Beispiel für diese Entwicklung ist der sogenannte Islamische Staat (IS). So wurden z. B. in den von der Terrororganisation beherrschten Gebieten in Syrien und Irak schwerste Verbrechen insbesondere gegen Jesiden und Christen verübt, die dadurch zur Flucht gezwungen wurden - Minderheiten, die über zwei Jahrtausende fester Bestandteil der religiös heterogenen Bevölkerungsstruktur der Region waren, könnten nun in ihrem Bestand bedroht sein, denn viele sehen auf Grund des Misstrauens gegenüber den sunnitischen Nachbarn keine Perspektive für eine Rückkehr in ihre ursprünglichen Heimatorte. Wie Taliban und al-Qaida 2001 die Zeugnisse der jahrhundertealten buddhistischen Kultur in Afghanistan zerstörten (z. B. die Buddhas in Bamiyan), hat der sogenannte IS Zeugnisse vorislamischer, insbesondere auch christlicher und jüdischer Kultur und Religion sowie schiitische und sufische Moscheen und Schreine in Irak und in Syrien zerstört.

Unmittelbares Ziel des sogenannten IS ist die Errichtung eines „sunnitischen Kalifats“ in Irak, Syrien und der Levante. Gleichzeitig ruft er alle sunnitischen Muslime zum weltweiten bewaffneten *Dschihad* unter seiner Führung auf. 2004 als al-Qaida-Ableger in Irak gegründet, wird er seit Mai 2010 angeführt von Abu Bakr al-Baghdadi, vertreten durch jeweils einen „Statthalter“ und fünf (Syrien) bzw. sieben (Irak) Gouverneure. 2013 erfolgte die Lossagung von al-Qaida. Die anfangs noch rasche Expansion des IS-Einflussgebietes in Syrien und Irak ist durch die militärischen Maßnahmen der Anti-IS-Koalition, des syrischen Regimes und der russischen Streitkräfte sowie durch verschiedene Einheiten der Oppositionskräfte gestoppt, der sogenannte IS ist zunehmend in die Defensive geraten. Dennoch kontrolliert er derzeit immer noch weite Gebiete in Ost-Syrien und West- / Nord-Irak und ist immer wieder auch zu militärischen Operationen in der Lage. In Syrien und Irak geht der sogenannte IS mit äußerster Brutalität gegen Andersgläubige, Angehörige von Minderheiten oder militärische Gegner vor. Mord, Folter, Vergewaltigungen und willkürliche Inhaftierungen sind weit verbreitet und werden nach außen mit einer strengen Scharia-Auslegung gerechtfertigt. In Syrien ist die Situation insbesondere in den vom sogenannten IS kontrollierten Gebieten im Norden und Osten sehr bedrohlich. Hier kommt es immer wieder zu Verschleppungen und Ermordungen, so etwa am 23.02.2015, als IS-Kämpfer mehrere Dörfer in der Provinz Hassaka im Nordosten des Landes entlang des Khabour-Flusses angriffen und über 300 assyrische Christen verschleppten. Anfang August 2015 hatten zudem IS-Kämpfer die südöstlich von Homs gelegene Stadt Al-Qaryatayn gewaltsam eingenommen und mehr als 250 Christen in ihre Gewalt gebracht, von denen einige mittlerweile wieder freigelassen wurden, darunter auch der im Mai 2015 entführte syrisch-katholische Pater Jacques Mourad aus dem Kloster Mar Elian. Das Schicksal des im Juli 2013 vom sogenannten IS verschleppten italienischen Jesuitenpaters Paolo Dall'Oglio ist ungeklärt. In Irak sind nach dem Vorstoß des sogenannten IS im Sommer 2014, der auch das traditionelle christliche Siedlungsgebiet bei Mosul traf (*Ninewa Plains*), zehntausende Christen in die Region Kurdistan-Irak geflohen. Ein Großteil der christlichen Flüchtlinge (mehr als 100.000 Menschen) lebt derzeit im christlichen Viertel Ankawa (Erbil) und Dohuk. Viele Christen sehen für sich keine Zukunft in Irak. In den vergangenen Jahren sind hunderttausende von ihnen ins Ausland geflohen. Das extrem brutale Vorgehen des sogenannten IS im Sinjar-Gebirge im August 2014, als fast 100.000 Jesiden durch IS-Milizen angegriffen und eingeschlossen wurden, hat weltweites Entsetzen und eine Welle der Hilfsbereitschaft ausgelöst, sowie die Entscheidung der westlichen Partner forciert, mit Luftschlägen einzugreifen. Tausende vom sogenannten IS verschleppte jesidische Frauen und Mädchen wurden versklavt, sind IS-Kämpfern als Kriegstrophäe geschenkt oder nach Syrien verkauft worden. Durch sein brutales und kompromissloses Vorgehen und die bewusste „Konfessionalisierung“ des Konfliktes hat aber auch das syrische Assad-Regime bewusst inter-konfessionelle Spannungen befördert. Viele sehen sich vor die Wahl gestellt, entweder das Regime stützen zu müssen oder aber dschihadistischen Gruppen aus-

geliefert zu sein. Das Regime instrumentalisiert diese Ängste. Durch die christliche Gemeinschaft geht im aktuellen Konflikt eine Spaltung: Viele Kirchenführer haben das Assad-Regime viele Monate durch den blutigen Konflikt hindurch öffentlich unterstützt. Andererseits befinden sich viele Christen unter den bekanntesten syrischen Oppositionellen.

In Afghanistan wird Gewalt im Namen der Religion in erster Linie von den radikalislamischen Taliban und seit 2014 auch zunehmend vom sogenannten IS verübt, der dort inzwischen erste Strukturen etabliert hat. Die Gewalt richtet sich vorwiegend gegen Afghanen, die für die Regierung oder für ausländische Organisationen arbeiten und ihre Familienangehörigen, sowie gegen Ausländer. Sie richtet sich auch gegen Mullahs - je nach Nähe zur Regierung und Auslegung des Islams. Die öffentliche Meinung richtet sich offen feindlich gegen jeglichen kritischen Diskurs mit Blick auf den Islam, damit geht bisweilen eine hohe Gewaltbereitschaft einher. So wurde die 27-jährige Farkhunda Malikzada am 19.03.2015 mitten in Kabul von einer Gruppe junger Männer gelyncht, weil sie angeblich – dies hat sich später nicht bewahrheitet – einen Koran verbrannt habe. Farkhunda, mit einem Abschluss in Theologie, soll eine Auseinandersetzung mit dem örtlichen Mullah geführt haben, den sie des Obskurantismus beschuldigt habe, worauf er sie lautstark der Koranverbrennung bezichtigt haben soll. Während der Lynchmob auf sie eintrat, standen nicht nur zahlreiche Schaulustige um sie herum, sondern auch untätige Polizeibeamte. Solche eklatanten Fälle lösen durchaus öffentlichen Protest aus. In einem Schauprozess wurden die mutmaßlich Schuldigen verurteilt. Das nur zweitägige Gerichtsverfahren endete mit vier Todesurteilen und langjährigen Haftstrafen und ist kritisiert worden, weil Zweifel an der Aufklärungsarbeit bestanden. 2015 kam es zu diversen gewaltsamen Vorfällen gegen ethnisch-religiöse Minderheiten, insbesondere gegen Hazara (knapp 90 % der Schiiten in Afghanistan), zu denen sich zum Teil eine Gruppe bekannte, die sich zum sogenannten IS zählt. Im März richtete sich ein Anschlag in Kabul gegen Sufis. Gewalt gegen Angehörige der internationalen Gemeinschaft, die als „ungläubig“ bezeichnet werden, geschieht häufig vorgeblich im Namen der Religion. Eine Kombination mit anderen Motiven ideologischer (Macht, Nationalstolz), krimineller (Lösegelderpressung) und wirtschaftlicher Art (Drogen- und Lapislazulihandel) scheint nicht ausgeschlossen. Es ist offizielles Ziel der pakistanischen Taliban, in Pakistan die kompromisslose Anwendung ihrer Auslegung des islamischen Rechts durchzusetzen. Mehrere terroristische Organisationen, wie die *Lashkar-e-Jhangvi*, verfolgen eine aggressiv anti-schiitische Agenda. Andere Organisationen verwenden das Argument des Kampfes gegen „Ungläubige“ als Vorwand für Terror zur Destabilisierung des Staates. Intra- und interkonfessionelle Auseinandersetzungen führen immer wieder zu Todesfällen. Opfer sind meist gemäßigte Sunniten und Schiiten, die von radikalen sunnitischen Organisationen oder den Taliban attackiert werden. Nach Recherchen des *Jinnah Institute* starben 2012 bis 2015 mindestens 1.973 Schiiten bei gezielten Angriffen. Die schiitischen Ismaeliten sind zwar seitens des Staates und der Gesellschaft geachtet. Jedoch macht anti-schiitischer Extremismus auch vor ihnen nicht halt. Bei einem Anschlag auf einen mit Ismaeliten besetzten Bus im Mai 2015 in Karachi kamen 45 Menschen ums Leben. Regelmäßig werden Heiligtümer und Schreine der islamischen Sufi-Tradition zum Ziel von Anschlägen sunnitischer Islamisten. Auch die christliche Minderheit ist Opfer religiös motivierter Gewalt. Im März 2015 kamen bei dem Doppelschlag auf zwei Kirchen im überwiegend von Christen bewohnten Stadtteil Yohanabad von Lahore mindestens 19 Menschen ums Leben. Am Ostersonntag 2016 tötete die Terrororganisation *Jamaat ul-Ahrar* bei dem Anschlag auf einen Freizeitpark 74 Menschen in Lahore. Hiermit wollte sie neben der Regierung auch die christliche Minderheit treffen.

In Bangladesch gab es 2015 einen Bombenanschlag auf eine schiitische Prozession in Dhaka, einen Amoklauf in einer schiitischen Moschee sowie einen Sprengstoffanschlag auf eine Moschee der *Ahmadiyya*. Davor gab es solche interkonfessionellen Auseinandersetzungen kaum. Für die Zwischenfälle werden lokale Terrororganisationen (*Ansarullah Bangla Team, JMB*) verantwortlich gemacht, die wahrscheinlich Beziehungen zum sogenannten IS bzw. zu al-Qaida unterhalten. Im September 2015 gab es darüber hinaus zwei Morde an Ausländern - ebenfalls ein Novum. Zu der Tat bekannte sich der sogenannte IS. Extremistische islamische Glaubensauslegungen werden immer häufiger in vom Staat nicht überwachten Koranschulen gelehrt, schwemmen über das Internet, über Syrien-/ Afghanistan-Rückkehrer, auch über aus den Golfstaaten zurückkehrende bengalische Gastarbeiter in das Land. In den vergangenen Jahren wurde die Vorbeugung von Terrorismus von der Regierung zu einer Priorität erklärt, mit zusätzlichen Sicherheitskräften wird konsequent und durchaus auch erfolgreich versucht, Anschläge zu vermeiden und Terrororganisationen zurückzudrängen. In Mali sind verschiedene terroristische Gruppen mit z. T. offen radikal-islamistischer Agenda aktiv, v. a. in den Nordregionen und Grenzgebieten. Sicherheitskräfte können die Zivilbevölkerung dort nur in sehr begrenztem Umfang schützen und sind selbst Ziele von (religiös motivierten) Gewalttaten. Medien, Öffentlichkeit und Vertreter der Religionsgruppen verurteilen religiös motivierte Gewalt in der Regel. Die sich im Prozess der Arbeitsaufnahme befindliche Kommission „Wahrheit, Justiz, Versöhnung“ soll zur Wahrheitsfindung im Kontext von

Menschenrechtsverletzungen beitragen. Sie ist mit Mitgliedern aller in Mali aktiven Religionsgruppen besetzt. Ein zu erwartendes Ergebnis der Arbeit der Kommission sind auch Empfehlungen für die Stärkung von Toleranz und zur Gewaltprävention, auch im Hinblick auf eine Vermeidung der zyklisch wiederkehrenden Krisen in Mali. Es gibt zudem zivilgesellschaftliche Dialogforen für interreligiösen Dialog. 2013 wurde das Ministerium für religiöse und kulturelle Angelegenheiten gegründet, um einen besseren Überblick über Akteure und unterschiedliche religiöse Strömungen zu gewährleisten. Seit dem Erstarken des sogenannten IS kommt es in Saudi-Arabien regelmäßig zu terroristischen Anschlägen gegen schiitische Einrichtungen: Im Mai 2015 ereigneten sich zwei IS-Anschläge auf schiitische Moscheen, bei denen 25 Personen ums Leben kamen und viele weitere verletzt wurden. Im Oktober 2015 kam es zu Selbstmordanschlägen mit Todesfällen und vielen Verletzten auf eine *Hussainiyya* in Sihat (Ostprovinz) und auf eine ismailitische Moschee in Najran. Schiitische Saudis kritisieren die Regierung dafür, ihnen nicht ausreichend Schutz vor dem sogenannten IS zu gewähren. Im August 2015 wurde auch eine sunnitische Moschee innerhalb einer Polizeikaserne IS-Anschlagsziel mit 16 Todesopfern und 33 Verletzten. Die Regierung geht gegen die erhöhte terroristische Bedrohung mit verschärften Anti-Terror-Gesetzen gegen Terrordelikte und ihre Finanzierung vor und vollstreckt die Todesstrafe demonstrativ.¹⁰³ In den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) sind zurzeit mehrere (eher politisch motivierte) Gerichtsverfahren gegen Gruppen und Einzelpersonen anhängig, die angeblich den Muslimbrüdern nahestehen und Gewalt gegen den Staat geplant haben sollen. Jede Form von religiöser Intoleranz in mündlicher, schriftlicher Form oder online ist nach dem Gesetz Nr. 2/2015 gegen religiöse Diskriminierung verboten. Das Gesetz steht im Zusammenhang mit der Sorge der Regierung vor religiösem Extremismus und sieht Gefängnisstrafen von sechs Monaten bis zehn Jahren und hohe Geldstrafen vor. Religionsgemeinschaften und Medien verurteilen Gewalt auf der Linie der Regierung. Die VAE-Regierung finanziert mehrere Organisationen, deren Ziel es ist, Terrorismus im Namen von Religion und der Propaganda des sogenannten IS entgegenzuwirken, u.a. durch die Nutzung von sozialen Netzwerken. Eine andere, von einem islamischen Geistlichen geführte Organisation, arbeitet an einer langfristigen Strategie, um der arabischen Jugend den Islam zu erklären und damit den mangelnden Kenntnissen über die eigenen Religion abzuhelpfen.

In Tunesien findet Gewaltanwendung im Namen der Religion in der breiten Öffentlichkeit keine Akzeptanz. Dennoch gibt es religiös motivierte terroristische Organisationen, die Angriffe auf tunesische Sicherheitskräfte, ausländische Touristen und tunesische Zivilisten verüben. Diverse Sicherheitsmaßnahmen wurden zum Schutz ausländischer Touristen nach dem Attentat in Sousse im Juni 2015 getroffen, ebenso erfolgt nun die Sicherung jüdischer Einrichtungen und Synagogen. Terrorverdächtige wurden inhaftiert und angeklagt. Am 24.07.2015 wurde das neue Antiterrorgesetz im Parlament verabschiedet, das u. a. Anwendung der Todesstrafe bei besonders schweren Fällen von Terrorismus vorsieht. In Ägypten setzt sich die von weiten Teilen der Bevölkerung getragene Repressionskampagne gegen Anhänger der Muslimbruderschaft fort. Im Kern geht es um den Vorwurf, dass die Muslimbruderschaft den säkularen Staat abschaffen wolle und eine Islamisierung der Gesellschaft anstrebe. Die ägyptische Regierung stuft die Muslimbruderschaft als terroristische Vereinigung ein und geht hart gegen deren Anhänger vor. Menschenrechtsorganisationen sprechen von bis zu 40.000 politischen Gefangenen, größtenteils Anhänger der Muslimbruderschaft. In Ägypten sind zudem eine Reihe islamistischer Terrororganisationen aktiv, wie z. B. der *Islamische Staat Provinz Sinai* (ehemals *Ansar Bait el Maqdis*) und *Ajnad Misr* („Soldaten Ägyptens“). Staatspräsident Al-Sisi hat in einer viel beachteten Rede vor islamischen Würdenträgern den religiösen Zustand der islamischen Welt kritisiert und eine „Revolution im religiösen Denken“ gefordert. Er appellierte direkt an die Verantwortung der anwesenden Imame und forderte sie auf, sich für eine Weiterentwicklung der islamischen Theologie einzusetzen und sich von Gewalt zu distanzieren. In Indonesien wurden einige terroristische Organisationen mit religiöser Agenda entweder von indonesischen Sicherheitskräften mehr oder weniger zerschlagen, (z. B. die *Jemaah Islamiyah*), gelten als weitestgehend inaktiv, (z. B. die *Darul Islam*) oder befinden sich in einer Umstrukturierungsphase (z. B. *Jemaah Ansharut Tauhid*). Doch entwickelt sich derzeit ein islamistischer Dachverband, denen sich diese Gruppierungen bzw. deren verbliebene Anhänger anschließen könnten. Des Weiteren operiert unter Führung des

¹⁰³ Die Bundesregierung verfolgt mit ihren EU-Partnern eine aktive Politik für die Aussetzung und Abschaffung der Todesstrafe weltweit als zentrales menschenrechtliches Anliegen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, siehe 11. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 135. Dafür nutzt die Bundesregierung auch das Universelle Staatenüberprüfungsverfahren. Saudi-Arabien hat weder den VN-Zivilpakt ratifiziert, noch das Zweite Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe. Angesichts dieser Tatsache hat die Bundesregierung im Länderüberprüfungsverfahren 2013 folgende Empfehlung an Saudi-Arabien gerichtet, VN-GV-Dok. A/HRC/25/3 S. 21, Ziff. 138.121: „Announce a moratorium on the death penalty with a view to its eventual abolition. Pending this, take appropriate steps to reduce the application of the death penalty, observing due process of law in all judicial proceedings.“

sich in mediale Szene setzenden Santoso (alias Abu Wardah) die *Mujahidin Indonesia Timur*, die sich mit dem sogenannten IS identifiziert. Darüber hinaus gibt es gewaltbereite islamistisch motivierte Kleinstzellen. Die Regierung misst Prävention und De-Radikalisierung große politische Bedeutung bei. Die nationale Anti-terrorbehörde BNPT (*Badan Nasional Penanggulangan Terorisme*) kooperiert anlassbezogen mit den muslimischen Massenorganisationen, *Nahdlatul Ulama* und *Muhammadiyah*, sowie dem konservativen Rat der muslimischen Rechtsgelehrten (*Majelis Ulama Indonesia*). Die Programme stehen allerdings in der Kritik, nicht ausreichend fokussiert und unterfinanziert zu sein.

Auch in Westafrika geht religiös begründete Gewalt weniger von staatlichen Akteuren als von der islamistischen Terrorgruppe Boko Haram aus. Spätestens nach der Tötung ihres ehemaligen Anführers und Gründers Mohammed Yusuf entwickelte sich die Anfang der Jahrtausendwende gegründete islamistische Sekte zu einer terroristischen Organisation mit Verbindungen zu anderen terroristischen Islamistengruppen wie al-Qaida im Maghreb und al-Shabaab (Somalia); 2014 ordnete sie sich dem sogenannten Kalifat des sogenannten IS unter. In ihrem ideologischen Kern wandelte sie sich über die Jahre von einer mehr oder weniger traditionell konservativ islamistischen Sekte zu einer religiös endzeitlich anmutenden und weltverneinende Bewegung mit nihilistischem Kern, die kriminelle Elemente mit einschließt. Ihr grundsätzliches Ziel besteht in der Wiederherstellung des bis zum Ende des 19. Jahrhunderts existierenden westafrikanischen Reiches Borno (umfasste ursprünglich das Gebiet um den Tschadsee und Teile des Nordostens Nigerias) und in der Einführung ihrer Auslegung der Scharia in der Region. Dafür ist ihr jedes Mittel recht: Mord, Vergewaltigung, Prostitution, Zwangsehen, Menschenraub, Versklavung, gewaltsame Rekrutierung auch von Kindern als Kämpfer und Selbstmordattentäter, Steinigungen, Auspeitschungen etc. In Nigeria gelang es den Islamisten Ende 2014/Anfang 2015, im Nordosten ein sogenanntes Kalifat zu errichten. Seit März 2015 konnte die nigerianische Armee mit Unterstützung v. a. von Soldaten aus Tschad und Kamerun weite Teile dieses Territoriums zurückerobern. Boko Haram ist zwar inzwischen nicht mehr in der Lage, größere Gebiete zu kontrollieren, ebenso wenig gelang es jedoch den Sicherheitskräften bisher, die befreiten Gebiete auch im ländlichen Raum dauerhaft zu sichern. Es kommt daher weiterhin zu regelmäßigen Angriffen der Islamisten auf Dörfer und Bombenanschlägen auch in größeren Städten. Nach Angaben von *Amnesty International* kamen in dem Konflikt seit 2009 über 20.000 Menschen ums Leben. Laut UNHCR (Mai 2016) flohen vor den kriegerischen Auseinandersetzungen über 2,5 Millionen Nigerianer, die meisten davon Frauen und Kinder. Über 2,1 Millionen sind Binnenvertriebene, etwa 154.500 Nigerianer flohen nach Kamerun (65.000), Tschad (7.000) und Niger (82.500). Der Terror der Islamisten um Boko Haram hat die Religionsausübung vor allem in den drei nordöstlichen nigerianischen Bundesstaaten Borno, Yobe und Adamawa erheblich eingeschränkt, wo viele christliche und muslimische Gotteshäuser in den letzten sechs Jahren zerstört wurden – allein 2014 sollen ca. 1.000 Kirchen zerstört worden sein. Ein Besuch von Gotteshäusern (Kirchen und Moscheen) im Nordosten Nigerias ist mit Risiken für Leib und Leben verbunden. In Kamerun kamen bei Anschlägen seit Juli 2015 mehr als 100 Zivilisten ums Leben. Im Juli 2015 hat Boko Haram erstmals auch in der Region *Extrême Nord* Selbstmordanschläge verübt. Im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus hat die Regierung dort ein Burka-Verbot erlassen, weil die Mehrzahl der Selbstmordanschläge von Burka tragenden Frauen und Mädchen begangen wurden. Der von Boko Haram verübte Terror wird in der Bevölkerung und von den Medien – unabhängig von der vertretenen Glaubensrichtung – durchweg abgelehnt. Boko Haram findet zwar auch Unterstützer in der Bevölkerung, es gibt jedoch keine Hinweise, dass bestimmte Religionsgruppen den Terror der Sekte unterstützen. Die Regierung bemüht sich bislang erfolgreich um ein friedliches Miteinander der Religionen. Nachdem 104 Kameruner am 24.09.2015 bei dem Unglück im Rahmen der Hadsch in Mekka ums Leben gekommen waren, gab es am 20.10.2015 in Jaunde eine große Trauerfeier, an der auch der Erzbischof der Hauptstadt teilnahm. Die Regierung ist sich bewusst, dass es einer langfristigen Strategie bedarf, um dem Terror nachhaltig entgegenzuwirken. Der Minister für Jugendfragen hat in dem politischen Dialog mit der EU insbesondere auf das Erfordernis einer verbesserten Schulbildung hingewiesen. Die Regierung strebt zudem Maßnahmen zur sozio-ökonomischen Entwicklung des Nordens an.

Ostafrika wird vom islamistischen Terror der al-Shabaab-Miliz heimgesucht („*Harakat al-Shabaab al-Mujahideen*“), einer militanten Bewegung in Somalia, wo sie auch einige Gebiete kontrolliert. In anderen Gebieten, wie z. B. in der Hauptstadt Mogadischu, verübt sie Anschläge, die sie in den Kontext eines religiösen Kampfes stellt. Ziel der Angriffe sind Menschen, die der Zusammenarbeit mit „den Ungläubigen“ verdächtig werden, neben den Truppen der Afrikanischen Union also Regierung, Parlament, Mitarbeiter internationaler Hilfsorganisationen und ausländische Diplomaten. In den von al-Shabaab kontrollierten Gebieten kommt eine vorgeblich von der Scharia inspirierte Justiz zur Anwendung, einschließlich Körperstrafen und Hinrichtungen für Delikte wie Diebstahl oder Ehebruch bzw. bei Vergewaltigung (häufig für das Opfer der Vergewaltigung). Dabei waren Somalis traditionell fast ausschließlich Anhänger sufistischer Strömungen.

Seit 1991 haben wahabitische Einflüsse deutlich an Bedeutung gewonnen, insbesondere durch Finanzierung von Koranschulen aus Saudi-Arabien während des Bürgerkriegs. Seit Einbeziehung kenianischer Streitkräfte in die Friedensmission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) 2011 werden islamistisch motivierte terroristische Anschläge auch in Kenia verübt. Al-Shabaab versucht zudem, in muslimisch geprägten Regionen Kenias junge Männer für die Bewegung anzuwerben und zu radikalieren. Die Strategie hat bei kenianischen Muslimen auf Grund verbreiteter wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit und zunehmender (gefühlter) Marginalisierung durch den Staat, insbesondere die durch die kenianische Regierung immer wieder getroffene Gleichsetzung von Muslimen und Terroristen, durchaus Erfolg. In der Regierung wächst die Einsicht, dass Terrorismusprävention nicht ausschließlich mittels „harter“ Sicherheitsoperationen geschehen kann, sondern dass auch weichere Strategien, etwa im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- oder Jugendpolitik, notwendig sind. Vor diesem Hintergrund befindet sich zwischen verschiedenen Ressorts derzeit ein „*National Action Plan on Countering Violent Extremism*“ (Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung gewalttätigen Extremismus) in Vorbereitung.

Die genannten Terrororganisationen sind auch in westlichen Staaten mit Rekrutierungsmaßnahmen und Anschlägen aktiv. Die Anschläge richten sich gezielt gegen die aus ihrer Sicht „Ungläubigen“ und attackieren dabei deren Lebensstil, z. B.: Frankreich (Satirezeitschrift *Charlie Hebdo*, 07.01.2015, Bataclan u. a. Orte, 13.11.2015), Australien (15. / 16.12.2014: Geiselnahme im Lindt Café in Sydney durch einen islamistischen Terroristen), Belgien (Flughafen Brüssel und U-Bahn am 22.03.2016, Jüdisches Museum von Belgien am 24.05.2014, versuchtes Thalys-Attentat am 21.08.2015), Dänemark (14. / 15.02.2015, Kulturzentrum Krudttønden und Kopenhagener Synagoge), Vereinigtes Königreich (Mord am Soldaten Lee Rigby in London im Mai 2013). Auch in der Türkei kam es zuletzt vermehrt zu Anschlägen des sogenannten IS bzw. seiner Sympathisanten (z. B. Suruç, 20.07.2015; Ankara, 10.10.2015; Istanbul, 12.01.2016 und 19.03.2016). Überdies motiviert die mittels des Internets global verbreitete IS-Propaganda auch Einzeltäter unkoordiniert zu Anschlägen mit diffusem Bezug auf die Terrororganisation, so z. B. in den USA (Terroranschlag am 02.12.2015 in San Bernardino, Kalifornien).

Ebenso finden Rekrutierungen in westlichen Ländern statt: Aus Australien sind mittlerweile über 100 islamistisch radikalisierte Personen in Kampfgebiete in den Nahen Osten ausgewandert. Angesichts islamistisch motivierter Attentate und einer verschärften Gefährdungslage wurden polizeiliche Maßnahmen zur Überwachung und Verfolgung islamistischer Extremisten verstärkt. 2014 und 2015 waren zur Prävention terroristischer Anschläge bereits eine Reihe von „Anti-Terror“-Gesetzen erlassen worden. Ein am 03.12.2015 verabschiedetes Gesetz ermöglicht es, Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft die australische Staatsangehörigkeit zu entziehen, wenn sie an terroristischen Akten beteiligt waren. Die Regierung plant, das Mindestalter für sog. „*control orders*“ von 16 auf 14 Jahre herabzusetzen. Mit „*control orders*“ können Gerichte drastische Einschränkungen der Bewegungs-, Vereinigungs- und Kommunikationsfreiheit anordnen. In Dänemark geht man von ca. 125 ausgewanderten „*foreign fighters*“ seit Sommer 2012 aus. Zusätzlich zu bereits seit 2008 bestehenden Programmen einigten sich im Januar 2015 alle dänischen Parteien außer der Linkspartei auf ein Programm zur Vorbeugung von Radikalisierung und zur Hilfe für Rückkehrer aus dem radikal-islamistischen Milieu. Für die Initiative wurden 60 Millionen Dänische Kronen bereitgestellt. Von einer Präsenz von Mitgliedern terroristischer Organisationen mit religiöser Prägung, beispielsweise des sogenannten IS im Vereinigten Königreich gehen die britischen Sicherheitsdienste seit langem aus. Zahlreichen Verhaftungen und Prozessen liegen Vorwürfe der Vorbereitung oder Unterstützung terroristischer Aktivitäten zugrunde. Der Schwerpunkt der Terrorismusaufklärung und -abwehr richtet sich gegen die Aktivitäten und Parteigänger des sogenannten IS, darüber hinaus gegen Sympathisanten von al-Qaida im indo-pakistanischen Milieu des Landes. Die Terrorismusbekämpfung fußt im Wesentlichen auf der seit 2003 etablierten Antiterror-Strategie CONTEST, die sich auf die vier Pfeiler „*Prevent*“ (De-Radikalisierung), „*Pursue*“ (Strafverfolgung, Unterbindung von terroristischen Angriffen), „*Protect*“ (Schutz insbesondere von Infrastruktur) und „*Prepare*“ (Zivilschutz, Ergreifung von Maßnahmen nach einem Anschlag) stützt. Gleichzeitig versucht das Vereinigte Königreich, der Radikalisierung, nicht zuletzt durch sogenannte „Hassprediger“, vorzubeugen und untersucht ihre sozio-ökonomischen Ursachen. Der Aufbruch junger Briten, darunter auch Mädchen, als „*foreign fighter*“ nach Syrien hat ein Schlaglicht auf gesellschaftliche Fehlentwicklungen geworfen, denen begegnet werden soll. Auch in Albanien gibt es dem Vernehmen nach im Umfeld bestimmter Moscheen Gruppen mit der Tendenz zur Radikalisierung – unter anderem auch durch im Ausland ausgebildete Imame. Auch sollen bis zu 100 sogenannte „*foreign fighter*“ aus Albanien in die Kampfzonen des Nahen / Mittleren Ostens gezogen sein. In Kosovo geht die Regierung rigoros gegen „*foreign fighter*“ vor: Im März 2015 wurde das Gesetz Nr. 05/L -002 verabschiedet, das die Teilnahme an Konflikten und Kriegen im Ausland mit bis zu 15 Jahren Haft bestraft; in ersten Strafverfahren wurden ehemalige IS-Kämpfer zu Freiheitsstrafen verurteilt.

Was die Situation in Deutschland anbelangt, so liegen derzeit Erkenntnisse zu mehr als 800 Islamisten aus Deutschland vor, die in Richtung Syrien / Irak gereist sind, um dort auf Seiten des sogenannten IS und anderer terroristischer Gruppierungen an Kampfhandlungen teilzunehmen oder diese zu unterstützen. Insgesamt zeichnet sich eine verringerte Ausreisedynamik ab. Der überwiegende Teil der ausgereisten Personen ist jünger als 30 Jahre, etwa ein Fünftel ist weiblich. Etwa ein Drittel dieser Personen befindet sich momentan wieder in Deutschland. Als Ergebnis der Aus- und Bewertung der Erkenntnislage zu zurückgekehrten Personen liegen den Sicherheitsbehörden aktuell zu über 70 Personen Erkenntnisse vor, wonach sie sich aktiv an Kämpfen in Syrien oder Irak beteiligt oder hierfür eine Ausbildung absolviert haben. Ferner liegen zu ca. 130 Personen Hinweise vor, dass sie in Syrien oder Irak ums Leben gekommen sind. Die deutschen Sicherheitsbehörden sind bestrebt, Ausreiseplanungen frühzeitig zu unterbinden. Die Anzahl der behördlich verhängten Ausreiseverbotsverfügungen bewegt sich im niedrigen dreistelligen Bereich. In Deutschland werden umfangreiche Programme zur Prävention und De-Radikalisierung realisiert. Dazu zählen auf Bundesebene die „Beratungsstelle Radikalisierung“ beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die „Clearingstelle Präventionskooperation“ zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Muslimen und die Arbeitsgemeinschaft De-Radikalisierung im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) für den Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Ländern. Die Bundesregierung unterstützt auch den am 12.02.2016 von der VN-Generalversammlung beschlossenen „*Plan of Action to Prevent Violent Extremism*“ des VN-Generalsekretärs, der ein gemeinsames Verständnis des Phänomens und seiner Wurzeln, sowie Empfehlungen für Maßnahmen enthält, die es den Mitgliedsstaaten ermöglichen sollen, eigene Programme zur Prävention der komplexen Ursachen und Ausprägungen dieses Phänomens zu entwickeln. Unter Federführung des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugendliche wird derzeit an der Erstellung einer „Ressortübergreifenden Gesamtstrategie zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ gearbeitet, welche die Empfehlungen des VN-Aktionsplans berücksichtigen soll. Zu den im Aktionsplan empfohlenen Regionalorganisationen gehört auch die OSZE. Vom 31.05. bis 01.06.2016 hat Deutschland als OSZE-Vorsitz in Berlin die Anti-Terrorismus-Jahreskonferenz der OSZE ausgerichtet. Hauptthemen waren Jugend, Frauen und Radikalisierung sowie die Rückkehrerproblematik sogenannter „*foreign fighters*“.

Staaten sind verpflichtet, ihre Bürger gegen terroristische Bedrohungen zu schützen. Aus Sicht der Bundesregierung ist dabei die Wahrung und Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts unverzichtbarer Teil der Terrorismusbekämpfung. Insbesondere darf Terrorbekämpfung nicht als Vorwand dienen, um die Religionsfreiheit in pauschaler Weise einzuschränken, s. o. IV. 1.1.

2. Staatliche Schutzpflicht und Gewalt gegen Menschen auf Grund ihrer religiösen Zugehörigkeit, aber nicht im Namen der Religion (z. B. ausgehend von radikal-nationalistischen Ideologien)

Hassverbrechen gegen religiöse Minderheiten haben im Laufe der letzten Jahre auch in Europa zugenommen. Sie haben in den meisten Fällen weniger einen religiös motivierten als einen radikal-politischen bzw. nationalistischen Hintergrund und werden durch islamistisch motivierte Terroranschläge weiter befeuert. So wurden in Österreich 2014 laut Verfassungsschutzbericht 1.201 rechtsextremistisch motivierte Straftaten registriert, davon waren 7,7 % antisemitisch und 2,3 % islamophob motiviert. Der Staat schützt strafrechtlich über § 283 StGB vor öffentlicher Hetze zu Gewalt gegen Religionsgruppen und ergreift Präventionsmaßnahmen, z. B. Sensibilisierung von Polizei-, Justizwachpersonal und Präventionsbediensteten für das Thema „Radikalisierung“. Zudem wurde im Dezember 2014 eine „Beratungsstelle Extremismus“ eingerichtet: Es sollen primär zivilgesellschaftliche Einrichtungen derartigen Problemen begegnen und die Sicherheitsbehörden erst zur Gefahrenabwehr einschreiten. In Schweden wurden 2014 etwa 6.270 Straftaten begangen, die als „Hassverbrechen“ gewertet wurden: 8 % islamfeindlich; 4 % antisemitisch, 8 % gegen Christen oder andere Religionsgemeinschaften gerichtet. Schweden hat ein weites Netz an Institutionen und Maßnahmen zum Umgang mit religionsbedingter Gewalt: eine Regierungsbeauftragte gegen gewaltbereiten Extremismus, ein Komitee gegen Antisemitismus, eine Strategie gegen Terrorismus vom 27.08.2015, etc. Die Demokratie- und Kulturministerin Ba Kuhnke hat Anfang 2015 eine „Strategie gegen Islamfeindlichkeit“ in Auftrag gegeben. In Dänemark waren laut einer Analyse von Polizei und Justizministerium 2013 etwa 6 % aller Gewalttaten rassistisch motiviert. Opfer dieser Gewaltverbrechen waren unter anderen Personen, die ihre Religionszugehörigkeit öffentlich zeigten, z. B. Kopftuch tragende Frauen. Es kam auch zu Fällen von Vandalismus auf Friedhöfen. Besonders nach dem Terroranschlag im Februar 2015 in Kopenhagen kam es danach häufiger zu dieser Art von Gewalt. In Spanien sind laut der Nichtregierungsorganisation *SOS Racismo* antisemitisch motivierte Delikte von drei Zwischenfällen im Jahre 2013 auf 24 im Jahr 2014 gestiegen. Auch muslimische Organisationen beklagen eine Zunahme von Angriffen, Schmähungen und Diskriminierungen. Ihnen zufolge gibt es

Brandanschläge auf Moscheen, Schmierereien an Gotteshäusern und Demonstrationen gegen neue religiöse Gebäude, ohne dass diese strafrechtlich verfolgt würden. Mit der letzten Reform des Strafgesetzbuches (*Código Penal*, in Kraft getreten am 01.07.2015) ist die Leugnung des Holocaust und die antisemitische Apologie unter Strafe gestellt worden. Gleichzeitig wurden die Straftatbestände im Zusammenhang mit Hassdelikten typisiert und erweitert. Es gibt Sensibilisierungskampagnen für Polizei- und Sicherheitsbeamte, um eine verbesserte Prävention, Verfolgung und kriminologische Kategorisierung von extremistischen Gewaltstraftaten und Hassdelikten zu gewährleisten. Zudem wurde eine Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (*„Observatorio español del racismo y la xenofobia“*) geschaffen. Damit sollen rassistisch motivierte Taten erfasst sowie Rassismus und Ausländerfeindlichkeit besser bekämpft werden. In Frankreich ist die jüdische Bevölkerungsgruppe Angriffen von Rechtsextremen (u. a. Anhänger des *Front National*), v. a. aber durch muslimische Täter ausgesetzt. Die Regierung zeigt auf Grund ihres „*Plan Vigipirate*“¹⁰⁴ erhöhte Polizeipräsenz, eine intensive Auseinandersetzung mit der Thematik und verabschiedet deutliche Stellungnahmen bei entsprechenden Straftaten. Auch registrierte Übergriffe auf Muslime haben in der Folge der Anschläge in Paris 2015 stark zugenommen. Die 2012 eingerichtete interministerielle Delegation für den Kampf gegen Rassismus und Antisemitismus, die in die Zuständigkeit des Premierministers fällt, registrierte 429 anti-muslimisch motivierte und zur Anzeige gebrachte tätliche Übergriffe und Bedrohungen. 2014 waren es noch 133 gewesen. Der französische Zentralrat der Muslime weist darauf hin, dass neben tätlichen Übergriffen und Bedrohungen besonders der Anstieg anti-muslimischen Diskurses in der Öffentlichkeit zur Verunsicherung und Diskriminierung von Muslimen in Frankreich beigetragen hat.¹⁰⁵ In den Niederlanden, Belgien, Deutschland, und anderen europäischen Staaten gründeten sich 2015 verschiedene Gruppierungen, die in Folge steigender Flüchtlingszahlen einen anti-muslimischen Diskurs propagieren und in Übergriffe auf Asylbewerberunterkünfte involviert waren (*Pegida, Pro Patria, Identitair Verzet, Dutch Self-Defense Army*, u. a.). Laut Statistik des britischen Innenministeriums ist in England und Wales für den Zeitraum 2014 / 2015 ein Anstieg von 18 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum für alle Arten von Hasskriminalität verzeichnet worden. Aus allen erfassten Vergehen (52.528) wurden 6 % (3.254) als religiös motiviert angesehen. Religiös motivierte Delikte verzeichnen den stärksten Anstieg, was teilweise auf die Reaktion auf den Mord am Soldaten Lee Rigby in London im Mai 2013 zurückgeführt wird. In Polen kam es vereinzelt zu antisemitischen Straftaten, wie z. B. Schändungen jüdischer Gräber. Insgesamt ging die Zahl antisemitischer Vorfälle aber zurück. Hingegen haben islamfeindliche Äußerungen v. a. im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise seit Sommer 2015 stark zugenommen. Ängste und Vorurteile gegen Muslime sind weit verbreitet und werden z. T. gezielt geschürt. Vorbehalte gegen die Aufnahme von Flüchtlingen werden häufig mit der Sorge vor einer „drohenden Islamisierung“ und einer vermeintlichen Gefahr für die polnische Kultur und ihre Werte begründet. In Polen leben Schätzungen zufolge ungefähr 15 bis 25.000 Muslime, was etwa 0,1 % der Bevölkerung entspricht. In Georgien berichten Zeugen Jehovas von zunehmenden physischen und verbalen Angriffen. Es sei zwischen Januar und August 2014 zu 25 Fällen von physischer Gewalt gegen Zeugen Jehovas gekommen. Hier ist schwer zu unterscheiden, in welchem Maße diese Taten im Namen der Religion ausgeübt wurden oder gesellschaftspolitischen Charakter haben. Auch Muslime leiden v. a. unter verbalen Angriffen. Das Toleranzzentrum beim georgischen Ombudsmann berichtet, dass in den Jahren 2013 bis 2015 etwa 150 Fälle von Diskriminierung religiöser Minderheiten, die z. T. Gewaltanwendung einschlossen, bekannt geworden seien; in keinem der Fälle seien Ermittlungen eingeleitet worden.

In Deutschland wurden im letzten Jahr (2015) 1.366 antisemitische Straftaten (davon 36 Gewaltdelikte) und 1.115 gegen die Religion gerichtete Straftaten (davon 110 Gewaltdelikte) – unter die auch islamfeindliche Straftaten fallen – gemeldet. Ab 2017 sollen islam- und christenfeindliche Straftaten in gesonderten Kategorien der Statistik für politisch motivierte Kriminalität erfasst werden.¹⁰⁶ Der im Jahr 2011 veröffentlichte Bericht des im Auftrag des Deutschen Bundestages vom Bundesministerium des Inneren eingesetzten Experten-

¹⁰⁴ Der französische Premierminister kann im Rahmen des sog. „*Plan Vigipirate*“ auf Grundlage von Geheimdienstinformationen Maßnahmen zum Schutz vor terroristischen Bedrohungen anordnen. Diese beinhalten u. a. erhöhte Polizeipräsenz im öffentlichen Raum, Sicherheitskontrollen in öffentliche Gebäuden und Polizeischutz für besonders gefährdete, insbesondere jüdische und muslimische, Einrichtungen. Seit den Anschlägen auf Charlie Hebdo im Januar 2015 besteht in Paris und der Region Ile de France die höchste von zwei Sicherheitsstufen „*Alerte attentat*“ (Anschlagsgefahr). Zudem wurde unmittelbar nach den Attentaten vom 13.11.2015 für das gesamte Staatsgebiet der Ausnahmezustand verhängt und seitdem dreimal verlängert (Geltung bis nach der Fußball-EM und der nächsten Tour de France). Er erlaubt einschneidende Maßnahmen wie Verbot von Veranstaltungen, Hausarrest für Terrorverdächtige und Durchsuchungen ohne richterliche Anordnung.

¹⁰⁵ Informationen der französischen Regierung: <http://www.gouvernement.fr/bilan-2015-des-actes-racistes-antisemites-et-anti-musulmans-3670>.

¹⁰⁶ Bundesministerium des Inneren: Politisch Motivierter Kriminalität im Jahr 2015, Bundesweite Fallzahlen.

kreises Antisemitismus sowie Umfragen der *Anti Defamation League* (ADL) stellen bei etwa 20 % der deutschen Bevölkerung latent antisemitische Einstellungen fest (ADL für 2015: 16 %¹⁰⁷). Der Zentralrat der Juden in Deutschland sowie weitere deutsche und international tätige jüdische Verbände wie das *American Jewish Committee* haben sich besorgt darüber geäußert, dass es in Deutschland immer noch zu antisemitischen Vorfällen und Straftaten kommt und zur konsequenten Bekämpfung jeglicher Form von Antisemitismus aufgerufen. Von muslimischen Verbänden in Deutschland wird eine Zunahme antimuslimischen Rassismus kritisiert. Die Ausländerfeindlichkeit der 1980er Jahre habe sich in eine antimuslimische Grundhaltung gewandelt, es fehle eine negative Sanktionierung von Islamfeindlichkeit. Die Deutsche Islam Konferenz hat sich mit dem Phänomen der Muslimfeindlichkeit als einem Schwerpunktthema in der vergangenen Legislaturperiode beschäftigt.¹⁰⁸ Zudem förderte sie verstärkt Projekte, die Muslimfeindlichkeit, Antisemitismus und religiös begründetem Extremismus unter Jugendlichen entgegenzutreten. Seit September 2014 finden sich die Schwerpunkte der Initiative im neuen Bundesprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“. Das Programm verfügt über jeweils eigenständige Themenfelder „Neue Formen des Antisemitismus“ und „neue Formen der Islam- und Muslimfeindlichkeit“. Darin werden Modellprojekte zur Weiterentwicklung der präventiv-pädagogischen Praxis zu den beiden Phänomenen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit gefördert. Neue Formen des Antisemitismus schließen sekundären und Israel-bezogenen Antisemitismus ein.

Angriffe auf religiöse Minderheiten haben teilweise einen wirtschaftlichen Hintergrund: In Nigeria gibt es Konflikte z. B. zwischen Hirten und Bauern im Norden und im Zentrum des Landes. Dabei geht es um Bodenbesitz und -nutzungsrechte zwischen (muslimischen) *Fulani*-Hirten und (meist christlichen) Bauern kleinerer Ethnien, insbesondere vor dem Hintergrund schrumpfenden Weidelandes und wachsender Bevölkerung. Während die aus der Sahelzone stammenden Hirten auch auf Grund der Versteppung und Verwüstung dort auf der Suche nach Weideland für ihre Herden immer mehr in das Zentrum und in den Süden Nigerias vorstoßen, versuchen die Bauern, bedingt durch den zunehmenden Druck durch das Bevölkerungswachstum, mehr und mehr Land agrarisch zu nutzen. Dort, wo die Konfliktparteien (z. B. im Bundesstaat Benue) neben unterschiedlichen Ethnien auch unterschiedlichen Religionen angehören, erfährt der Konflikt eine zuweilen gefährliche religiöse Zuspitzung. In den letzten vier Jahren verloren dabei über 4.000 Menschen das Leben. Ein Ende der Auseinandersetzungen ist nicht absehbar, auch weil dieser schon in sich kaum auflösbare Konflikt von Kriminellen, politischen Rivalitäten und terroristischen Islamisten für ihre jeweiligen Zwecke missbraucht wird. Seitens der politisch Verantwortlichen gibt es kaum Anstrengungen für akzeptable Übereinkünfte (z. B. die Ausweisung von nutzbaren Triftwegen und Weideplätzen für die Hirten). Ein von der Regierung Jonathan Anfang 2014 versprochener Gesetzesentwurf, der die gesetzlichen Grundlagen zur Klärung dieser Fragen schaffen sollte, ist bisher nicht eingebracht worden. Auch in Indonesien sind die Ursachen bei vielen Konflikten zwischen Anhängern verschiedener Religionsgemeinschaften oft sozialer und wirtschaftlicher Natur. Dies gilt insbesondere für Spannungen zwischen im Rahmen der „*Transmigrasi*“-Politik zugewanderten Javanern und der indigenen Bevölkerung auf Inseln wie Sumatra, Kalimantan und Papua. Historisch ist in Indonesien die ethnisch-chinesische Bevölkerung wiederholt Opfer von Gewalt geworden, zuletzt im Rahmen von Pogromen vor dem Sturz Suhartos 1998. Sie gilt als wirtschaftlich erfolgreich und gehört in der Regel zugleich der christlichen, buddhistischen oder konfuzianischen Minderheit an. In Pakistan gehört ein erheblicher Anteil von Mitgliedern religiöser Minderheiten zum ärmeren Teil der Bevölkerung. Dies hat in der Regel historische Gründe. So hat sich beispielsweise die christliche Missionierung der Vergangenheit besonders auf ärmere Bevölkerungsschichten konzentriert. Stammestraktionen, Kastenwesen und Feudalstrukturen zwingen die Ärmsten und besonders Schutzbedürftigen in Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft. Ausbeutung und Gewalt gehen oft von Großgrundbesitzern aus, die selbst Teil der politischen Elite sind oder enge Verbindungen zu Entscheidern unterhalten, besonders in der Provinz Sindh. Opfer sind u. a. Christen und Hindus. Der Staat ist vielfach nicht in der Lage, Tendenzen von religiös motivierter Intoleranz, Extremismus und Gewalt entschieden genug entgegen zu treten, so dass sich insbesondere Minderheiten tendenziell stärker bedroht oder gefährdet fühlen.

¹⁰⁷ <http://global100.adl.org/>.

¹⁰⁸ <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/6Praevention/TagungMuslimfeindlichkeit/tagung-muslimfeindlichkeit-inhalt.html>.

Andernorts steckt hinter vordergründig religiös motivierter Gewalt organisierte Kriminalität u. ä. Laut einer Studie des Multimedia-Zentrums der mexikanischen Bischofskonferenz ist Mexiko nach Kolumbien das für Priester gefährlichste Land Lateinamerikas. Kirchengemeinden werden von Drogenbanden angegriffen, wenn sie sich deren Herrschaft widersetzen. Auch andernorts ist organisierte Kriminalität, z. B. in der Form von Entführungen, eng mit religiöser Gewalt verbunden. So kommt es z. B. in Irak, insbesondere in Bagdad, regelmäßig zu Gewaltakten, die speziell gegen Sunniten oder Schiiten gerichtet scheinen (etwa Explosionen auf schiitischen Märkten, Entführungen, Erschießungen junger Sunniten). Hierbei verschwimmen die Grenzen zwischen organisierter Kriminalität, Terrorismus und Machtansprüchen (schiitischer) Milizen in bestimmten Stadtvierteln. Zur Problematik in Nigeria, s. o. V. 2.2.

V. Einsatz der Bundesregierung zum Schutz des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit¹⁰⁹

Das weltweite Eintreten für Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist ein Bestandteil insbesondere der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Wie dargelegt, gründet es auf dem universellen Charakter der Menschenrechte und gilt unabhängig von konfessionellem bzw. weltanschaulichem Bekenntnis. Die Bundesregierung setzt sich – gemeinsam mit EU-Partnern – für den Schutz und die Förderung des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit ein, vor allem im Rahmen der bilateralen politischen Dialoge mit Drittstaaten und der multilateralen Dialogforen, im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarats und der OSZE. Zudem unterstützt die Bundesregierung Projekte zur Förderung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Allerdings wird aus dem Bericht deutlich: Religionsfreiheit lässt sich nicht einfach durch Projekte unterstützen. Abgesehen von dem Einsatz in internationalen Gremien und in hochrangigen bilateralen Gesprächen zur Verbesserung der völkerrechtlichen und politischen Grundlagen des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit oder von politischen Interventionen in Einzelfällen der Rechtsverletzung muss es hier vor allem darum gehen, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung des Rechts zu verbessern.

1. In internationalen Foren und Prozessen

1.1. Europäische Union (EU)

Im EU-Rahmen ist das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit regelmäßig Gegenstand von Schlussfolgerungen des Rates, Erklärungen oder Démarchen. Diese stimmen der Europäische Auswärtige Dienst und die EU-Mitgliedsstaaten ab. Es ist auch fester Bestandteil der von der EU mit vielen Staaten geführten Menschenrechtsdialoge (2015 z. B. mit Ägypten, Algerien, Bangladesch, Georgien, Irak, Jordanien, Marokko, Mexiko, Myanmar, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, etc.), in den sich auch die Mitgliedsstaaten aktiv einbringen.

Zur EU-Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM) gehört ein Arbeitsstab Religionsfreiheit, in dem Deutschland mitwirkt.

Der Rat für Auswärtige Beziehungen hat am 24.06.2013 Leitlinien zur Förderung und zum Schutz des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit beschlossen. Damit vervollständigt die EU ihr Regelwerk im Bereich der Menschenrechte, wie sie sich aus völker- und europarechtlichen Vorschriften, Verträgen und Standards ergeben. Die Leitlinien geben den EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten eine Übersicht über die geltenden internationalen Menschenrechtsstandards und praktische Orientierung. Die Bundesregierung hat an ihrer Konzeption intensiv mitgewirkt und tut dies auch bei der Umsetzung.

1.2. Europarat

Die Europäische Menschenrechtskonvention, die für alle 47 Mitgliedsstaaten des Europarats verbindlich ist, schützt in Art. 9 das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Die Bundesregierung setzt sich im Europarat entsprechend dafür ein, dass dieses Recht in allen Mitgliedsstaaten respektiert wird und gegebenenfalls festgestellte Defizite behoben werden. Dabei kommt dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) und seiner Rechtsprechung besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung unterstützt deshalb nachdrücklich die Arbeit des EGMR und alle Bemühungen, die darauf gerichtet sind, dass die Mitgliedsstaaten generell ihre Verpflichtungen zur Umsetzung von Entscheidungen des EGMR einhalten. Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus Einrichtungen des Europarats, wie insbesondere die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, die auch die Einhaltung des Rechts auf Religionsfreiheit in den Mitgliedsstaaten überwacht, die Kommission des Europarats für Demokratie durch Recht („Venedig Kommission“) und der Menschenrechtskommissar des Europarats, deren Arbeit von der Bundesregierung ebenso begrüßt und nach Kräften unterstützt wird. Zudem schützt auch das von den Mitgliedsstaaten des Europarats erarbeitete Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten die Religion als ein Identitätsmerkmal von Minderheiten, wobei der Europarat bei seinen Kontrollaufgaben von einem Beratenden Ausschuss von unabhängigen Experten unterstützt wird. Im Rahmen der Jugendarbeit hat der Europarat in Zusammenarbeit mit OSZE / ODIHR (s. u. V. 1.3.) und UNESCO die sogenannten „*Guidelines for Educators on Countering Intolerance and Discrimination against Muslims, 2011*“ (Leitlinien für Lehrpersonal zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung von Muslimen) herausgegeben. Auf Grund einer Entscheidung des Mi-

¹⁰⁹ Beispiele für Maßnahmen der Bundesregierung im Inland finden sich in Kap. III und IV.

nisterkomitees gibt es seit 2008 jährlich im Europarat mindestens eine höherrangige Veranstaltung zum Austausch über die religiöse Dimension des interkulturellen Dialogs, zuletzt November 2015 zum Thema „Gemeinsam inklusive Gesellschaften bauen: Rolle und Stellung der Religion im öffentlichen Raum; Schulunterricht zum Thema Religion“.

1.3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich seit der Helsinki Schlussakte von 1975 zum Schutz des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit verpflichtet und dies in Folgedokumenten wie z. B. dem Kopenhagener Dokument von 1990¹¹⁰ und den Gipfeldokumenten von Budapest 1994 und Istanbul 1999 bekräftigt. Entscheidungen des OSZE-Ministerrats haben bis heute immer wieder (z. B. in Kiew 2013) die Bedeutung dieses Rechts und seines Schutzes sowie seiner Einhaltung als unabdingbaren Teil umfassender Sicherheit bestätigt. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (ODIHR)¹¹¹ unterstützt die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Gewährung dieses Rechts und der Umsetzung der entsprechenden Verpflichtungen. ODIHR verfügt seit 1997 über ein Beratungsgremium zu Fragen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit, das Gesetze der Teilnehmerstaaten analysiert und Regierungen berät. Von 2005 bis 2015 wurden 22 Analysen zu nationalen Gesetzen und ihrer Umsetzung durchgeführt. ODIHR stellt, häufig in Zusammenarbeit mit dem Europarat, den Staaten spezifische Expertise für die Umsetzung zur Verfügung, z. B. durch Empfehlungen und Leitlinien wie die „Leitlinien für die Überprüfung von Gesetzgebung in Bezug auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ und die „Leitlinien zur Rechtlichen Persönlichkeit von Religions- und Glaubensgemeinschaften“. Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist zudem regelmäßige Thema im Rahmen von OSZE-Veranstaltungen, so auch 2015.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich zudem zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung u. a. auf Grund von Religionszugehörigkeit verpflichtet. Auch in diesem Bereich führt ODIHR besondere Programme durch, in denen die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, aber auch von Intoleranz und Diskriminierung gegen Muslime, Christen und Angehörige anderer Religionsgruppen besondere Beachtung finden. Zur Bekämpfung von Hasskriminalität erstellt ODIHR seit 2008 auf der Grundlage von staatlichen Statistiken und Informationen von zivilgesellschaftlichen Organisationen einen jährlichen Bericht über Hasskriminalität in den Teilnehmerstaaten und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung¹¹² und hat spezielle Ausbildungsprogramme aufgelegt, z. B. Schulungen zu Umgang mit Hasskriminalität für Strafverfolgungsbehörden und Polizei („*Training against Hate Crime for Law Enforcement*“, TAHCLE¹¹³) und Schulungen für Staatsanwälte („*Prosecutors and Hate Crimes Training*“, PAHCT¹¹⁴).

Die Bundesregierung legt auch innerhalb der OSZE besonderen Wert auf Menschenrechte und Grundfreiheiten und fördert die Arbeit von ODIHR durch die Entsendung von Personal und die Finanzierung von Projekten. Sie setzt sich zudem kontinuierlich für ausreichende finanzielle Ausstattung von ODIHR ein. Im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 will die Bundesregierung einen besonderen Schwerpunkt auf den Bereich Toleranz und Nicht-Diskriminierung legen, der gerade mit Blick auf die freie Ausübung von Religion und religiöse Toleranz von besonderer Bedeutung ist.

1.4. Vereinte Nationen (VN)

Im VN-Rahmen (3. Hauptausschuss der Generalversammlung in New York und VN-Menschenrechtsrat in Genf) bringt die EU seit 2004 regelmäßig eine Resolution zur Religions- und Weltanschauungsfreiheit ein, in der sie zur Wahrung des entsprechenden Menschenrechts in allen seinen Aspekten und zur Bekämpfung jeder Form von religiöser Intoleranz aufruft.¹¹⁵ Die Bundesregierung engagiert sich dabei aktiv. Auf ihre Initiative

¹¹⁰ Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, 1990.

¹¹¹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR.

¹¹² <http://hatecrime.osce.org/>.

¹¹³ <http://www.osce.org/odihr/tahcle>.

¹¹⁴ <http://www.osce.org/odihr/pahct>.

¹¹⁵ Aktuelle Resolutionen: VN-Dok. A/RES/70/158, angenommen am 17.12.2015 und MRR-Dok. A/HRC/31/16, angenommen am 23.03.2016.

hin wurden in die Resolution der VN-Generalversammlung 2014 die verstärkte Berücksichtigung von Angehörigen religiöser Minderheiten und Empfehlungen aus dem Rabat Aktionsplan¹¹⁶ eingearbeitet.

Das Gegenstück zur EU-Resolution bildete die bis 2011 regelmäßig in die VN-Gremien eingebrachte Resolution der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) zur „Diffamierung von Religionen“. Die Resolution spiegelte die infolge der Terroranschläge vom 11.09.2001 und weiterer Kontroversen (z. B. Karikaturenstreit 2006, Geert Wilders-Film „Fitna“) angeheizte Debatte über Stellenwert und Schutz von Religionen zwischen islamisch geprägten und westlichen Staaten wider. Hauptforderung der OIC Resolution war über Jahre ein Diffamierungsverbot. Der Meinungsfreiheit würden dadurch – engere – Grenzen gesetzt als durch Art. 18 Abs. 3 des VN-Zivilpaktes erlaubt. Zudem würde das individuelle Menschenrecht auf Religionsfreiheit in ein Kollektivrecht umgedeutet. Nachdem die Zustimmung zunehmend schwand¹¹⁷, verzichtete die OIC im März 2011 im VN-Menschenrechtsrat zum ersten Mal auf diese Initiative und legte stattdessen einen Text vor, der zur Überwindung von religiöser Intoleranz und Bekämpfung von Religionshass auffordert. Dieser Text konnte als Resolution des Menschenrechtsrats 16/18 erstmalig im Konsens verabschiedet werden. Im Anschluss verzichtete die OIC auch bei der VN-Generalversammlung 2011 in New York auf ihre „Diffamierungs-Resolution“ und brachte stattdessen auch hier die Resolution „*Combating intolerance, negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons, based on religion or belief*“ (Bekämpfung von Intoleranz, negativer Typisierung, Stigmatisierung, Diskriminierung, Anstiftung zu Gewalt und religiös oder weltanschaulich begründete Gewalt gegen Personen) ein, die parallel zur EU-Resolution zur Religionsfreiheit verhandelt wurde. Beide Resolutionen und ihre Folgeresolutionen wurden seither im Konsens angenommen.¹¹⁸ Wie im Falle der EU-Resolution engagiert sich die Bundesregierung auch bei der Verhandlung der OIC-Resolution aktiv.

Die USA haben die o. a. VN-Menschenrechtsratsresolution 16/18 (2011) zum Ausgangspunkt für eine gemeinsame Konferenzreihe („Istanbul-Prozess“) mit der OIC genommen, bei der sie die tatsächliche Umsetzung in den Staaten diskutieren und Beispiele für gute Vorgehensweisen auszutauschen („*best practice*“). Im Rahmen der deutschen Präsidentschaft im VN-Menschenrechtsrat 2015 hat sich der deutsche Botschafter am Sitz der VN in Genf aktiv für eine Weiterführung dieser Konferenzreihe eingesetzt. Die Bundesregierung trat im Rahmen dieser Präsidentschaft zudem besonders für eine Umsetzung des Rabat-Aktionsplans und der darin enthaltenen Empfehlungen ein.

Die Bundesregierung nutzt auch das Universelle Staatenüberprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) im VN-Menschenrechtsrat, um im Bedarfsfall den Schutz des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfragen gegenüber einzelnen Staaten anzusprechen.

Darüber hinaus nutzt die Bundesregierung (wo angebracht) auch die interaktiven Dialoge mit VN-Sonderberichterstattem zu Ländersituationen, um Defizite im Schutz der Religionsfreiheit zu thematisieren. So wurde das Thema im interaktiven Dialog mit dem VN-Sonderberichterstatte zur Menschenrechtssituation in Iran, Ahmed Shaheed, angesprochen.

2. Bilateral und durch Projekte

2.1. Bilaterale politische Kontakte

In den außenpolitischen Kontakten der Bundesregierung (Erklärungen, Besuche, Arbeit der deutschen Auslandsvertretungen) wird das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit im Rahmen von Gesprächen über Menschenrechte regelmäßig thematisiert. Im Verhältnis zu China ist es Bestandteil des bilateralen Menschenrechtsdialogs des Auswärtigen Amtes. So war eines der beiden Hauptthemen des Menschenrechtsdialogs mit China im Dezember 2014 die Integration religiöser Minderheiten. Auch im Rahmen der Gespräche 2015 wurden Fragen der Religionsfreiheit und der Rechte von Angehörigen verschiedener Glaubensrichtungen diskutiert. Themen religiöser Verbote und Sanktionen sind auch Gegenstand bilateraler und multilateraler Gespräche mit Iran. Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist ein Schwerpunkt des deutschen Engagements

¹¹⁶ Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/TheRabatPlanofAction.aspx>.

¹¹⁷ <http://www.universal-rights.org/urg-policy-reports/combating-global-religious-intolerance-the-implementation-of-human-rights-council-resolution-1618/>, Seite 14.

¹¹⁸ Aktuelle Resolutionen VN-Dok. A/RES/70/157, angenommen am 17.12.2015 und MRR-Dok. A/HRC/31/26, angenommen am 24.03.2016.

in Pakistan, sowohl bilateral als auch multilateral und in Zusammenarbeit mit Durchführungsorganisationen, politischen Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen.

Die Bundesregierung einschließlich deutscher Auslandsvertretungen setzt sich in vielen Einzelfällen auf vielen Ebenen unmittelbar ein: Die Spannweite reicht von Démarchen in Fällen z. B. von Verurteilungen mit Bezug zur Religions- und Weltanschauungsfreiheit (z. B. bei Todesurteilen wegen Apostasie und Blasphemie) und hier oft zusammen mit der EU-Delegation und/oder EU-Präsidentschaft, über intensive Kontakten zu Betroffenen, deren Angehörigen und juristischen Beiständen sowie zu Religionsgemeinschaften bis hin zu Prozessbeobachtung.

Zur Frage der Anwendung der Todesstrafe generell sei darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung mit ihren EU-Partnern eine aktive Politik für die Aussetzung und Abschaffung der Todesstrafe weltweit als zentrales menschenrechtliches Anliegen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verfolgt.¹¹⁹ Auf der Grundlage der 1998 vom EU-Ministerrat angenommenen und zuletzt 2013 überarbeiteten „Leitlinien für eine Unionspolitik gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe“ setzt sich Deutschland gemeinsam mit den Partnern weltweit für die Abschaffung der Todesstrafe ein. In gemeinsamen Démarchen werden Gastregierungen dazu aufgerufen, geplante Hinrichtungen auszusetzen. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen die Hinrichtung gegen internationale menschenrechtliche Mindeststandards verstoßen würde. Ein solcher Verstoß kann in der Person des Verurteilten (zur Tatzeit Minderjährige, geistig Behinderte, Schwangere, Mütter von Kleinkindern), in verfahrensrechtlichen Fehlern (Prozess ohne Rechtsbeistand, fehlender Instanzenzug) oder in der Hinrichtungsart (öffentlich, grausam) begründet sein.

Darüber hinaus werden Fragen der Religionsfreiheit auch in bilateralen interkulturellen Dialogforen diskutiert. So führen Deutschland und Indonesien seit 2010 einen „interreligiösen und interkulturellen Dialog“. Die vierte Sitzung fand im September 2015 in Berlin statt. Die Deutsche Botschaft Jakarta vertieft die Thematik im Rahmen eigener Veranstaltungen: am 02.11.2015 hat sie in Zusammenarbeit mit dem Goethe-Institut und der Friedrich-Naumann-Stiftung die Konferenz „Religion, Staat und Gesellschaft im 21. Jahrhundert“ im Rahmen der „Deutschen Saison in Indonesien“ veranstaltet. Schwerpunkte der Diskussion bildeten das Verhältnis zwischen Religion und Recht, die Verantwortung von Medien in der Berichterstattung über Religion sowie Mechanismen und Strategien für den Schutz religiöser Minderheiten. Ebenfalls im Rahmen der Deutschen Saison in Indonesien organisierte die Botschaft vom 24. bis 26.11.2015 ein Seminar zum Thema „Radikalisierung / Deradikalisierung“, in dessen Rahmen deutsche und indonesische Experten u. a. Erfahrungen zur Prävention vor religiöser Radikalisierung austauschen konnten.

Im Juli 2015 besuchten auf Einladung des Auswärtigen Amtes internationale Multiplikatoren, Vertreter verschiedener Religionsgemeinschaften sowie staatlicher Einrichtungen, Bildungsexperten, Verbandsvertreter und Fachjournalisten im Rahmen einer Themenreise zu „Einheit in Vielfalt: Religion und Toleranz in Deutschland“ Berlin, Köln und Bonn. Schwerpunkt bildeten Besuche bei Ministerien und Verbänden sowie Diskussionen mit Experten zum Themenkomplex Religionsfreiheit sowie Trennung von Staat und Kirche.

2.2. Projekte des Auswärtigen Amtes¹²⁰

(1) Unterstützung der Arbeit des VN-Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Seit August 2010 ist der deutsche Menschenrechtsexperte Prof. Heiner Bielefeldt (Universität Erlangen-Nürnberg) VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Er spielt eine wichtige Rolle für die Förderung und den Schutz der religionsbezogenen Menschenrechte. Die Bundesregierung unterstützt sein Mandat aus Mitteln des Auswärtigen Amtes

- über eine Zweckbindung („*earmarking*“) ihres freiwilligen Beitrag an das OHCHR;
- seit 2013 durch eine jährliche Zuwendung an das Deutsche Institut für Menschenrechte zwecks Finanzierung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters;
- die Ständige Vertretung am Sitz der VN in Genf begleitet die Arbeit von Prof. Bielefeldt. Auch beteiligt sich die Bundesregierung an der Erörterung von Fragestellungen im Rahmen seines Mandats.

¹¹⁹ Siehe 11. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, S. 135.

¹²⁰ Hinweis: Beschränkung der Auswahl auf die letzten 2 bis 3 Jahre.

(2) Dialogveranstaltungen zu Religionsfreiheit der Universal Rights Group in Genf

Das Auswärtige Amt förderte 2014 die „Dialogveranstaltungen zu Religionsfreiheit“ der *Universal Rights Group*, einem unabhängigen *Think Tank* mit Sitz in Genf. In der Dialogreihe wurden religionsbasierte Vorbehalte gegenüber Menschenrechtsverträgen kritisch analysiert, ein Dialog mit relevanten Akteuren in Regierungs- und Nichtregierungskreisen angestoßen und zur Weiterentwicklung der Arbeit des VN-Menschenrechtsrates und des Büros der VN-Hochkommissare beigetragen.

(3) Projekte deutscher Auslandsvertretungen

Die deutschen Auslandsvertretungen unterstützen aus Mitteln des Auswärtigen Amts Projekte, die dem interreligiösen Dialog dienen, hier einige Beispiele:

Die Deutsche Botschaft Islamabad förderte 2013 bis 2015 zwei Projekte der Nichtregierungsorganisation *Pakistan Institute for Peace Studies (PIPS)*, deren Ziel es war, den interreligiösen Dialog und die Toleranz gegenüber Minderheitenreligionen in Pakistan sowie zwischen religiösen und säkularen Segmenten der Gesellschaft zu fördern. Dafür wurden Islamgelehrte und Vertreter religiöser Minderheiten in Diskussionsformate eingebunden und die Verbreitung moderater islamischer Literatur unterstützt. Darüber hinaus wurde versucht, Vorurteile gegenüber nicht-muslimischen Gläubigen durch Medienkampagnen abzubauen.

Die Deutsche Botschaft Dhaka setzte 2013 ein Projekt mit der *Asia Foundation* um, das den Dialog zwischen Führern religiöser Organisationen stärken und sie für die unterschiedlichen religiösen Weltanschauungen sensibilisieren sollte. Für 2016 ist die Unterstützung eines Projekts der Nichtregierungsorganisation *Article 19* zum Schutz von Bloggern und Journalisten vor dem Hintergrund der praktischen Implementierung der in der Verfassung von Bangladesch verankerten Säkularität bei gleichzeitiger Bedrohung durch islamistische Gruppen vorgesehen.

Die Deutsche Botschaft Abuja unterstützte 2014 ein Projekt, das sich der Hirten-Bauern-Problematik in Teilen von Nord- und Zentralnigeria widmete (s. o. IV.). Ziel war es, die beteiligten Gruppen dabei zu unterstützen, den Kreislauf der Gewalt aufzubrechen und Wege für ein friedliches Zusammenleben zu finden. Dabei wurde u. a. ein Frühwarnsystem errichtet, das helfen soll, potentiell gewalttätige und menschenrechtsverletzende Konflikte in den betroffenen Kommunen vor deren offenen Ausbruch zu beugen.

(4) Wissenschaftliche Begleitmaßnahmen / Förderung des akademischen Austauschs

Die politischen Bemühungen der Bundesregierung zur Achtung des Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit werden von Ansätzen im Bereich der Wissenschaft und des akademischen Austauschs begleitet. So unterstützt beispielsweise der DAAD im Rahmen des „Hochschuldialogs mit der islamischen Welt“ mit Mitteln des Auswärtigen Amts das Kooperationsprojekt „*Exploring Legal Cultures*“ der Universität Leipzig mit der Brawijaya Universität Malang und der Staatsuniversität Jakarta, Indonesien. Das Projekt reflektiert Debatten über die Reichweite der Religions- und Weltanschauungsfreiheit in modernen Staats- und Gesellschaftsordnungen. Neben dem Austausch von Gastwissenschaftlern und Studenten wurde im Rahmen der Kooperation ein interdisziplinäres Studienmodul „*Exploring Legal Cultures (ELC)*“ in die Curricula der beteiligten Fakultäten der Rechts- und der Kulturwissenschaften in Deutschland und Indonesien integriert. Ein weiteres Projektbeispiel ist die von 2013 bis 2015 im Rahmen des DAAD-Programmes geförderte religionswissenschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Goethe-Universität Frankfurt am Main, dem Institut für Religionswissenschaft und Jüdische Studien in Potsdam, der Universität für Religionen und Weltanschauungen in Qom (Iran) sowie der Frauen-Universität Al-Zahra in Teheran, in deren Mittelpunkt die Entwicklung komparatistischer Methoden stand.

2.3. Religion und Entwicklungspolitik

Das Menschenrechtskonzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist die Grundlage für die Verankerung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, die auch das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit umfasst. Deutsche Entwicklungspolitik setzt sich ein für eine Welt, in der Menschen in Vielfalt mit gleichen Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten zusammenleben. Vielfalt umfasst auch religiöse Vielfalt. Die Anerkennung der Vielfalt von Kulturen, Religionen und Weltanschauungen kann sich nur in einem Umfeld entfalten, in dem Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit, geachtet, geschützt und gewährleistet werden. In Vorbereitung auf die VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung haben 2014 viele Akteure gemeinsam mit dem BMZ in einem breiten gesellschaftlichen Dialog die Zukunftscharta entwickelt. Eines der acht prioritären Handlungsfelder,

die in die Charta aufgenommen wurden, lautet „Kulturelle und religiöse Vielfalt respektieren und schützen“. Die Charta bekräftigt die Bedeutung von Kulturen, Religionen und Weltanschauungen für die Entwicklung. Sie nennt Anerkennung von Religionsfreiheit ausdrücklich als notwendige Voraussetzung für die Stärkung von gegenseitigem Respekt und Toleranz.

Die Verwirklichung des Menschenrechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit bedarf eines offenen und vertrauensvollen Miteinanders zwischen Angehörigen verschiedener Religionen. Deswegen fördert auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit interreligiöse Dialog- und Austauschformate auf lokaler und *Grassroots*-Ebene. Derlei interreligiöse und interethnische Dialog- und Verständigungsprozesse, oftmals angesiedelt im Kontext der gewaltfreien Konfliktbearbeitung, haben das Ziel, Wissen aufzubauen und Vertrauen und Toleranz zu schaffen, um so Spannungen und strukturelle Benachteiligungen bzw. Vorurteile abzubauen und die Widerstandsfähigkeit einer Gesellschaft zu stärken. Die Umsetzung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit wird so mittelbar gestärkt, ohne dass die Projekte explizit als Religionsfreiheitsprojekte gekennzeichnet werden.

Box 6

Beispiel Libanon: Vertrauen schaffen in Libanon

In Libanon leben die Angehörigen verschiedener Religionsgemeinschaften häufig eher neben- als miteinander; die libanesische Gesellschaft ist weiterhin sehr religiös segregiert. Die konfessionelle Zugehörigkeit spielt auch 25 Jahre nach dem Ende des Bürgerkriegs 1990 weiter hinein in Bereiche des Alltags. Das spiegelt sich im politischen Diskurs, in der Bildung sowie in der stark polarisierten Medienlandschaft wieder. In einem Projekt des Zivilen Friedensdienstes (GIZ) wurden junge Leiter der meist nach Religionszugehörigkeit getrennt organisierten Pfadfindergruppen gemeinsam im gewaltfreien Umgang mit Konflikten trainiert. Durch Begegnungsarbeit und Dialoge soll ein Beitrag zum Abbau bestehender Feindbilder geleistet werden. Teilnehmer sind u. a. Studierende der Theologie und der Scharia sowie Medienschaffende, lokale Entscheidungsträger und Vertreter der Zivilgesellschaft. (ZfD, GIZ)

Beispiel Philippinen: Vorurteile abbauen auf den Philippinen

Auf der philippinischen Insel Mindanao führen Vorurteile und Misstrauen sowie ungeklärte Landbesitzverhältnisse vielfach zu Auseinandersetzungen zwischen muslimischen und christlichen Gruppen sowie indigenen Gemeinschaften. Das vom BMZ unterstützte Projekt fördert den Dialog und die gewaltfreie Konfliktbearbeitung zwischen diesen Religionsgemeinschaften. Eine gemeinsame Reise zu historisch wichtigen Orten von Konflikt und Versöhnung konnte gegenseitiges Verständnis erzeugen. (ZfD, GIZ)

Generell haben Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft und des gesellschaftlichen Diskurses das Potenzial, die Akzeptanz religiöser Vielfalt zu stärken. Aktuell werden mehrere Pilotvorhaben der staatlichen EZ im Bereich „Religion und Entwicklung“ konzipiert, welche gezielt den inter- und intra-religiösen Dialog fördern sollen. Das BMZ hat zudem Maßnahmen ergriffen, um das Potential von Religion für Frieden und Versöhnung systematischer in Projekte einzubeziehen. Damit werden jene Kräfte gestärkt, die sich innerhalb ihrer Religion für ein friedliches Zusammenleben einsetzen; Achtung und Förderung der Menschenrechte stehen dabei im Mittelpunkt.

In vielen Partnerländern der deutschen Entwicklungspolitik haben die religiösen Autoritäten großen Einfluss auf Leben und Aktivitäten der Angehörigen ihrer Religionsgemeinschaft. Sie haben daher die Möglichkeit, die Gemeinden zu gegenseitigem Respekt und einem friedlichen Miteinander zu ermutigen. Deshalb setzt die Bundesregierung in ihrem Engagement für Religionsfreiheit verstärkt auf einen Dialog mit religiösen Akteuren – auch den Menschenrechtskritikern unter ihnen. Ziel dieses Wertedialogs ist eine Stärkung der Menschenrechte und ein Abbau von bestehenden Diskriminierungen. Zusätzlich werden interreligiöse Dialogforen auf nationaler und regionaler Ebene unterstützt, um die beteiligten religiösen Autoritäten für Offenheit, Toleranz und Respekt sowie ein friedliches Miteinander zu sensibilisieren und diese Themen an Glaubensbrüder und -schwestern weiterzutragen.

Ferner unterstützt deutsche Entwicklungspolitik Generationendialoge zu häufig religiös begründeten schädlichen traditionellen Praktiken, wie etwa weiblicher Genitalverstümmelung, Kindesheirat oder Polygamie, in Burkina Faso und in Mauretanien. Diesen Ansatz verfolgen wir in enger Zusammenarbeit mit Frauen und Kindern sowie religiösen Würdenträgern und traditionellen Führern, beispielsweise durch Sensibilisierungskampagnen.

Daneben wird die Religions- und Weltanschauungsfreiheit durch die Verbesserung bzw. Stärkung der Rahmenbedingungen durch Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt. Durch Vorhaben zu guter Regierungsführung, einer unabhängigen und dynamischen Zivilgesellschaft oder einem inklusiven Bildungssystem werden Vertrauen in die staatlichen Strukturen gestärkt sowie Räume für gesellschaftlichen Diskurs und einen Dialog zwischen Staat und Bürgern bzw. Gesellschaft geschaffen und ausgebaut. Beispiele hierfür sind etwa:

- Bildungsvorhaben, die zu einem toleranten Miteinander erziehen, (religiöse) Vorurteile ab- sowie Menschenrechtsbewusstsein aufbauen;
- Förderung eines sicheren und förderlichen Umfelds für zivilgesellschaftliche Organisationen und Menschenrechtsverteidiger, die sich für das Recht auf Religionsfreiheit und den interreligiösen Dialog einsetzen;
- Förderung von Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftslegung in staatlichen Strukturen auf allen Ebenen;
- Förderung politischer Teilhabeoptionen, etwa von jugendlichen Binnenvertriebenen;
- Unterstützung der Arbeit bzw. Aufbau von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen;
- Förderung einer unabhängigen und effektiven Justiz;
- Förderung unabhängiger und freier Medien sowie einer konflikt-, menschenrechts- und religionssensiblen Berichterstattung.

Die wichtige Rolle klassischer wie neuer Medien beim Schutz und der Förderung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit stand beispielsweise in einem vom BMZ durchgeführten Workshop im Rahmen des *Global Media Forum 2015* der Deutschen Welle im Mittelpunkt. Denn Medien können sowohl eine Plattform für Dialog und Informationsaustausch sein, als auch zur Verbreitung von Vorurteilen, Diskriminierung und Hassrede missbraucht werden. Die Diskussion im Workshop machte deutlich, dass die Förderung von Rahmenbedingungen für eine konflikt- und religionssensible Berichterstattung, etwa über die Journalistenausbildung, oder die Schulung von insbesondere jugendlichen Anwendern in der diskriminierungsfreien Anwendung von Medien daher wichtige Themenbereiche auch für die Entwicklungspolitik sind.

Mit der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen haben sich Geber- wie Kooperationsländer verpflichtet, die darin verankerten Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Menschenrechtliche Herausforderungen, darunter Einschränkungen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit, und Ansätze für eine verbesserte Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten fließen im Rahmen der Entwicklungspolitik etwa ein in den Politikdialog mit Partnerregierungen. Darüber hinaus sollen die länderspezifischen politisch-ökonomischen Kurzanalysen zukünftig fundierte Informationen zu Religion im jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Kontext sowie der Gewährleistung von Religions- und Weltanschauungsfreiheit liefern. Der BMZ-Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung von Partnerländern definiert zentrale Elemente guter Regierungsführung, umfasst dabei auch die Menschenrechte und führt das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit inzwischen ausdrücklich auf.

Im Februar 2016 hat das BMZ erstmals eine Strategie zur Rolle von Religion in der Entwicklungspolitik vorgelegt. Darin kommt den Menschenrechten, namentlich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit eine zentrale Rolle zu. Dieser Strategie ist ein breiter Konsultationsprozess mit der Zivilgesellschaft und internationalen Partnern vorangegangen. Ferner hat das BMZ:

- ein Beratergremium (nationales Thementeam) mit Vertretern aus den Religionsgemeinschaften, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft etabliert;
- eine neue öffentliche Dialogreihe „*Religion matters*“ mit herausragenden Religionsvertretern angestoßen;
- im Juli 2015 eine internationale Konferenz zu Religion und Entwicklung in Washington, D.C. gemeinsam mit Weltbank und anderen Gebernationen organisiert sowie eine Folgekonferenz im Februar 2016 in Berlin;
- sich aktiv in die Beratungen der Vereinten Nationen mit Religionsvertretern eingebracht, um die Religionen in die Umsetzung der Agenda 2030 einzubinden (ebenfalls Juli 2015);
- mit anderen Gebernationen und multilateralen Organisationen im Februar 2016 die *International Partnership on Religion and Sustainable Development* (einschließlich Sekretariat mit Sitz in Deutschland) gegründet.

Zivilgesellschaftliche Akteure sind eine tragende Säule der deutschen Entwicklungspolitik.

Die Kirchen und kirchlichen Hilfswerke in Deutschland sind ein wichtiger und integraler Teil der Zivilgesellschaft. Bereits seit über 50 Jahren arbeitet die Bunderegierung mit den beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland zusammen. Die Bundesmittel werden ausschließlich an die beiden kirchlichen Zentralstellen vergeben, die Katholische und die Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE und EZE). Die Projektumsetzung übernehmen das Bischöfliche Hilfswerk Misereor bzw. Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) mit Partnerorganisationen vor Ort.

Auswahl relevanter Vorhaben der Katholischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe, KZE:

- Bildungspolitische Zusammenarbeit für interreligiösen Dialog und Konfliktmanagement des *Center for Social Concern* der Weißen Väter in Malawi;
- Jugend- und Erwachsenenbildung zur Stärkung des interkulturellen und interreligiösen Dialogs im *Centre Culturel Al-Mouna*, Tschad;
- Interreligiöser Friedensdialog in der Erzdiözese Cotabato, Philippinen.

Auswahl relevanter Vorhaben der Evangelischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe, EZE:

- Ländliche Gemeinwesensentwicklung und christlich-muslimische Zusammenarbeit im Nordosten Nigerias;
- Interreligiöse Kooperation zur Friedensförderung in Asien, asienweit.

Auswahl relevanter Vorhaben des Zivilen Friedensdienstes / AGEH (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e. V.):

- Interreligiöse Friedensarbeit in Südsudan;
- Versöhnungsarbeit und „*Ecumenical Centre for Justice and Peace Programme*“ in Kenia;
- Wanderausstellung „*World Religions – Universal Peace – Global Ethic*“ der Stiftung Weltethos (2015) in Kenia (Kooperation zwischen ZfD, „*Ecumenical Centre for Justice and Peace*“, der Nichtregierungsorganisation „*Muslims for Human Rights*“ und dem „*Coast-Inter-faith Council of Clerics*“).

Box 7

Das vom **indonesischen Wahid Institut** durchgeführte und über die Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe unterstützte Projekt „Stärkung von Frieden und Toleranz in vier städtischen Gemeinwesen im Westen Javas“ soll die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften im Großraum Jakarta gegen religiös motivierte Konflikte durch inter-religiöse Jugendgruppen stärken. Das Projekt umfasst u. a. die Gründung einer Friedensschule zur Aus- und Weiterbildung jugendlicher Aktivisten, die Entwicklung und Verbreitung von friedensfördernden Bürgermedien und die Erhebung eines „Religionsfreiheits-Index“ innerhalb des Projektgebiets.

Auch die deutschen politischen Stiftungen engagieren sich in Entwicklungsländern im Kontext von Dialog- und Verständigungsformen zu Religion, Kultur und Identitäten, insbesondere im Nahen Osten.

VI. Schlussbemerkung

Weltweit unterliegen Menschen in der Ausübung ihres Rechts auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit zahlreichen Einschränkungen. Es finden Diskriminierungen unterschiedlicher Art statt, die alle Bereiche des privaten und öffentlichen Lebens durchdringen können: Von der Möglichkeit, sich überhaupt zu einer bestimmten Religion oder Weltanschauung bekennen zu dürfen oder eben sich zu keiner Religion bekennen zu müssen, über den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Ämtern bis hin zum Bau und der Pflege religiöser Einrichtungen. Religionsgemeinschaften unterliegen in der Ausübung ihres Rechts zur Selbstverwaltung vielfach administrativen Hindernissen - oft vor dem Hintergrund von Sicherheitsbedenken, der Furcht vor ausländischen Einflüssen oder Kontrollansprüchen von Staaten. Dies kann auch die Religionsausübung ihrer Mitglieder einschränken.

Während die monotheistischen Buchreligionen, insbesondere das Christentum und der Islam, mit wenigen Ausnahmen in fast allen Ländern der Welt formelle Anerkennung genießen, sehen sich insbesondere Gläubige von Minderheitsströmungen dieser Religionen erheblichen Einschränkungen, Diskriminierungen und auch Gewalt ausgesetzt. Darüber hinaus impliziert die formelle Anerkennung einer Religion für ihre Anhänger nicht notwendigerweise ein größeres Maß an Freiheit bei der Ausübung ihrer Religion. So kann in Ländern mit dem islamischen Recht als eine oder einzige Rechtsquelle die Abkehr vom Islam schwerwiegende Konsequenzen für Leib und Leben mit sich bringen: für Nichtgläubige, als „Apostaten“ gebrandmarkte Menschen ebenso wie für Konvertiten. Aber auch Länder, die in der Religionsausübung eine systemische Bedrohung sehen, schränken diese oft erheblich ein.

Staaten kommen ihrer Verpflichtung zum Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit teilweise nicht nach. Hintergrund kann eine bewusste Politik sein, z. B. die Verteidigung des Wahrheitsanspruchs der Mehrheitsreligion, Furcht vor fremden Einflüssen, u. ä. Häufiger Grund für mangelnden Schutz sind aber auch eine schwache Staatlichkeit, Korruption, wirtschaftliche und ethnische Gründe. Besonders das Aufkommen extremistischer und terroristischer Organisationen hat – in Verbindung mit der Schwächung von Staatlichkeit – insbesondere im Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika zu religiös begründeter Gewalt, zu Zerstörung und Vertreibung geführt. Davon betroffen sind sowohl die religiöse Mehrheitsbevölkerung, als auch religiöse Minderheiten. Eine jahrtausendealte religiöse Textur einer Region wurde zerstört – ob sie sich jemals wieder herstellen lässt, ist fraglich.

Problematisch ist zudem das Spannungsfeld, in dem das Recht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit auf andere Menschenrechte trifft, insbesondere das Wechselspiel zwischen Religions- und Meinungsfreiheit. Der Grundsatz, dass das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit ein individuelles Freiheitsrecht ist, in dessen Zentrum der Mensch mit seiner Würde und seinen inneren Überzeugungen steht, und nicht die Religion, wird dabei nicht selten ignoriert oder bestritten. Daher sind Ansätze, die Universalität dieses Menschenrechts in Frage zu stellen, es in ein Kollektivrecht umzumünzen, Religion über Kritik zu erheben, Religionskritik pauschal als Rassismus abzustempeln, u. ä. abzulehnen. Gleichzeitig ist es Aufgabe von Staaten, entschieden gegen religiöse Hetze, Hassreden und religiös begründete Kriminalität vorzugehen.

Die Bundesregierung möchte an dieser Stelle die Gelegenheit ergreifen, dem VN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Prof. Heiner Bielefeldt, dessen Mandat Ende Juli endet, für seine ausgezeichnete Arbeit der letzten sechs Jahre herzlich zu danken.

