

## Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema „Verdrängte Ethnien – bedrohte Völker“ am 28. November 2018

Antworten von Prof. Dr. Dr. h.c. **Heiner Bielefeldt**, Universität Erlangen-Nürnberg

### I. Beschreibung des Ist-Zustandes

1. Verdrängung, Diskriminierung und Bedrohung religiöser Minderheiten stellen eine Verletzung des elementaren Menschenrechts auf Religionsfreiheit dar. Wo sehen Sie weltweit aktuell dieses Menschenrecht am stärksten bedroht und wo liegen hierfür jeweils Gründe und Ursachen? (CDU/CSU)

In unterschiedlichen Regionen der Welt sehen sich Angehörige religiöser Minderheiten Diskriminierungen, Schikanen und teils systematischen Verfolgungen ausgesetzt. Die Übergriffe können von Staats wegen geschehen oder von nicht-staatlichen Gruppen (terroristischen Organisationen, Vigilanten, Mob-Gewalt usw.) ausgehen. Angesichts der vielfältigen Formen von Unterdrückung sind eindeutige „Rankings“ seriös kaum möglich. Besonders dramatisch ist derzeit beispielsweise die Lage der Religionsfreiheit in China, Nordkorea, Vietnam, Pakistan, Myanmar, Iran, Saudi-Arabien und weiteren Ländern des Nahen Ostens. Der sog. „Islamische Staat“, obwohl militärisch weitgehend geschlagen, ist weiterhin für terroristische Anschläge in aller Welt verantwortlich. Bürgerkriege wie in der Zentral-Afrikanischen Republik, obwohl nicht primär religiös motiviert, führen auch zu einer Vergiftung der Beziehungen zwischen unterschiedlichen Religionsgruppen. Nicht vergessen werden darf, dass das kulturell-spirituelle Erbe indigener Völker nach wie vor vielerorts bedroht ist. Verletzungen der Religionsfreiheit von „domestic workers“ (vor allem Frauen als Bedienstete in privaten Haushalten) und Flüchtlingen (auch in Europa) finden systematisch bislang viel zu wenig Beachtung.

Die Ursachen der Repression variieren von Land zu Land. In typologischer Betrachtung lassen sich drei verbreitete dichotomische Muster identifizieren: Verletzungen der Religionsfreiheit geschehen oft (1) im Namen einer dogmatischen „**Wahrheit**“ (gerichtet gegen „Ungläubige“, „Häretiker“, „Abtrünnige“ usw.); (2) im Namen nationaler „**Identität**“ (gerichtet gegen „fremde“ Religionen, „Missionare“, „Invasoren“); schließlich (3) im Interesse staatlicher **Kontrolle** des gesellschaftlichen Lebens seitens autokratischer Regierungen (gegen politisch suspektes „subversives“ religiöses Gemeindeleben). In der Praxis gibt es zwischen diesen Mustern vielfältige Überlappungen (Näheres dazu in meinem Bericht in meiner damaligen Funktion als UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit an die UN-Generalversammlung, UN Doc. 71/269, vom 2. August 2016).

2. Wie wird die gesellschaftliche Vielfalt und Gleichberechtigung von Geschlecht und Religion, die hierzulande stark propagiert wird, in islamischen Ländern umgesetzt? (AfD)

Der Begriff der „islamischen Länder“ ist weit gespannt. Zwischen Tunesien und Saudi-Arabien, zwischen Mauretanien und Bosnien oder zwischen Pakistan und Malaysia gibt es in

Sachen „diversity“ riesige Unterschiede. Während einige islamische Staaten (etwa Saudi-Arabien oder Afghanistan) einen Glaubenswechsel weg vom Islam mit drakonischen Strafen bedrohen, ist die Konversion vom Islam zum Christentum in Senegal oder Sierra Leone (beide mehrheitlich islamisch) nicht nur rechtlich kein Problem, sondern wird auch gesellschaftlich weithin akzeptiert. Was die Gleichberechtigung der Geschlechter angeht, sind die Differenzen nicht geringer ausgeprägt. Die nach wie vor starken islamrechtlichen Einflüsse gerade im Familienrecht vieler islamisch geprägter Staaten erweisen sich oft als Hürde auf dem weiten Weg zur vollen Gleichberechtigung. Es gibt allerdings Beispiele dafür, dass familienrechtliche Reformen im islamischen Kontext dann gelingen können, wenn entsprechender politischer Wille besteht (etwa in Marokko oder Tunesien). Islamische Frauenrechtsorganisationen wie beispielsweise das weltweite Netzwerk MUSAWAH setzen sich dafür ein, Islam und Geschlechtergleichberechtigung miteinander zu verbinden. Wer von außen her Islam und Frauenrechte per se für inkompatibel erklärt, fällt all denen in den Rücken, die sich – gegen enorme Schwierigkeiten und oft unter Inkaufnahme persönlicher Risiken – für durchgreifende Reformen einsetzen.

## II. Analyse der Ursachen

3. Warum gibt es in christlichen Ländern das Phänomen, dass Moscheen gebaut werden, während in Ländern wie der Türkei der Neubau von Kirchen strikt verboten ist? (AfD)

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 4) sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats (Art. 9) hat die Religionsfreiheit den hohen Stellenwert eines **unveräußerlichen Menschenrechts**, das für alle im jeweiligen Jurisdiktionsbereich lebenden Menschen gilt. Wer die Religionsfreiheit von hierzulande lebenden Menschen mit türkischer Familiengeschichte davon abhängig macht, ob und wie die Menschenrechte im Herkunftsland der Eltern oder Großeltern beachtet (oder eben nicht beachtet) werden, legt die Axt an die Grundlagen unserer Verfassungsordnung. Natürlich bleibt die Menschenrechtslage christlicher und anderer religiöser Minderheiten in der Türkei ein Skandal, den man aber nur dann glaubwürdig – gern auch kämpferisch – ansprechen kann, wenn man selbst den Stellenwert unveräußerlicher Menschenrechte konsequent wahr.

4. In welcher Weise beeinflussen Rassismus, Antisemitismus und Diskriminierung das Leben von Minderheiten (u.a. Muslimen, People of Color, Juden) in Deutschland und Europa? (DIE LINKE)

Breit angelegte Studien der EU-Grundrechteagentur (mit Sitz in Wien) zeigen, dass Diskriminierung für viele Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten auch in unseren Breiten eine tagtägliche Erfahrung ist. Neben manifester Diskriminierung (etwa in Gestalt verbaler oder gar physischer Attacken) gibt es versteckte Formen indirekter oder struktureller Diskriminierung, beispielsweise besondere Hürden auf dem Wohnungs- oder Arbeitsmarkt, die in entsprechenden Testverfahren immer wieder nachgewiesen wurden. Erschreckend sind die zunehmenden Vorfälle antisemitischer Übergriffe, die teils von Migrant\*innen, ganz überwiegend aber von Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung ausgehen. Antisemitische Stereotype halten sich offenbar hartnäckig. Um sie aufzubrechen, bedarf es konzertierter Anstrengungen in Bildung und Öffentlichkeitsarbeit. Die Bedeutung wissenschaftlich begleiteter Gedenkstättenarbeit kann in diesem Zusammenhang gar nicht überschätzt werden;

ohne solche Arbeit würde womöglich selbst die Erinnerung an den Holocaust im Nebel von „fake history“ und relativierenden Aufrechnungen verschwimmen. Das kolonialistische Unrecht, mitsamt seinen Nachwirkungen, kommt in unserer Erinnerungskultur allerdings nach wie vor viel zu kurz – ein Problem, auf das „people of color“ zu Recht immer wieder hinweisen. Wiederholt hat sich die Deutsche Islamkonferenz auch mit der grassierenden Muslimfeindlichkeit beschäftigt, bei der sich religiös-kulturell konnotierte Xenophobie oft mit rassistischer Ausgrenzung verbindet.

5. Welche Rolle spielen dabei Formierungen, Bewegungen, Parteien, die am rechten Rand des politischen Spektrums anzusiedeln sind und die von ihnen geprägten Diskurse? (DIE LINKE)

Diskriminierende Vorurteile betreffen die gesamte Gesellschaft, nicht nur den rechten Rand des politischen Spektrums. Dieses Thema verlangt sowohl Kritik als auch die Bereitschaft zur Selbstkritik. So kann eine auch in linken Kreisen verbreitete pointierte Israelkritik durchaus in antisemitische Klischees abgeleiten; oft fehlt es hier an der gebotenen Trennschärfe. Innerhalb des rechten Randes im politischen Spektrum manifestiert sich eine Ausgrenzungsrhetorik allerdings mit massiv erhöhter Aggressivität. Wenn man sich an der Leitidee einer möglichst homogenen ethnischen Gemeinschaft orientiert und dieser Idee Vorrang gegenüber universalen Menschenrechtsnormen einräumt, sind diskriminierende Statements keine „Entgleisungen“, die man mit nachgeschobenen Distanzierungen wieder aus der Welt schaffen könnte, sondern zentraler Bestandteil der eigenen politischen Programmatik. Besonders deutlich zeigt sich dies derzeit bei den Themen Flucht, Migration und Islam. Vor allem entlang dieser Themen versuchen Bewegungen am rechten Rand des politischen Spektrums die Gesellschaft gezielt zu spalten.

6. Welche systematischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Ursachen führen zu Verdrängung von Völkern weltweit? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Migrationsbewegungen unserer Zeit sind mit Sicherheit kein vorübergehendes Phänomen. Neben freiwilliger Migration (etwa im Interesse der Arbeitssuche) gibt es viele Facetten unfreiwilliger Migration. Zu den Gründen zählen Kriege, Bürgerkriege, die ökologische Verwüstung und Vergiftung großer Landstriche, wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, nicht zuletzt auch politische Repression und rassistische Ausgrenzung. Vielerorts erfahren indigene Völker keinen angemessenen Schutz vor Mafia-Praktiken des „land grabbing“, durch die sie ihre Lebensgrundlagen verlieren. „Ethnische Säuberungen“, etwa die Vertreibung der Rohingyas aus Myanmar, resultieren aus der verhängnisvollen Illusion, es könnte ethnisch oder kulturell homogene Völker innerhalb möglichst geschlossener Grenzen geben. Nach den Verheerungen, die diese Illusion im 20. Jahrhundert über die Menschheit gebracht hat, kann die politische Konsequenz sinnvollerweise nur darin bestehen, grenzübergreifende Kooperation im Rahmen multilateraler Institutionen entschieden zu fördern und innerhalb der jeweiligen Staatsgrenzen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte von Minderheiten zu stärken.

7. Wie häufig sind Rassismus und ethnisch konnotierte Vorstellungen Ursache von Verdrängung und Diskriminierung wie bspw. Islamfeindlichkeit weltweit? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die Gefahr rassistischer und anderer Diskriminierung (zu denen u.a. auch Islamfeindlichkeit zählt) besteht vermutlich in allen Gesellschaften. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass keine Gesellschaft und kein gesellschaftliches Milieu frei von Vorurteilen und damit einhergehenden Ressentiments sind. Es macht allerdings einen qualitativen Unterschied, wenn Ressentiment-geladene Einstellungen in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit um sich greifen, kulturelle und politische Hegemonie beanspruchen und am Ende gar die Institutionen des Staates prägen. Immer häufiger geschieht dies im Namen eines als **homogen imaginierten Volkes**. In Europa und weit über Europa hinaus erleben wir derzeit die **Verbreitung illiberaler Demokratiekonzepte**, die darauf hinauslaufen, rechtsstaatliche Institutionen zu de-legitimieren und den Raum für öffentliche Kritik und zivilgesellschaftliches Engagement zu verengen. Dies ist ein außerordentlich gefährlicher Trend. Gefährlich ist er nicht nur für Minderheiten, die sich auf rechtlichen Schutz und gesellschaftliche Unterstützung folglich nicht mehr verlassen können, sondern auch für die demokratische Kultur des jeweiligen Landes. Denn ohne rechtsstaatliche Institutionen, öffentliche Kritik und zivilgesellschaftliches Engagement droht die Demokratie in identitätspolitische Verengungen oder gar den rücksichtslosen Durchmarsch der gerade herrschenden Mehrheit zu kollabieren. Zu den vielen warnenden Beispielen aus aller Welt gehören neuerdings leider auch die USA, die ihre liberale Vorbildfunktion mit globaler Ausstrahlung unter Trump vorerst verspielt haben.

### III. Strategien und Maßnahmen

8. Die zunehmende Migration nach Europa stellt auch den Zusammenhalt der Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Wie können Religionsgemeinschaften dazu beitragen, diesen Zusammenhalt zu fördern? (CDU/CSU)

Religionen berühren grundlegende Fragen des Menschseins. Sie können ihre Anhänger in der Tiefe ihrer Existenz ansprechen, Gefühle mobilisieren und fundamentale ethische Werte befestigen. Ob und wie das in der Praxis gelingt, hängt allerdings vor allem von den Gläubigen ab. Jedenfalls gibt es ein enormes Potenzial der Religionsgemeinschaften, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Über die Binnengemeinden hinaus tragen sie zu gesellschaftlichen und politischen Debatten bei. In der Bundesrepublik Deutschland gehören die Religionsgemeinschaften zu den gesellschaftlichen Kräften, die gegen Hass und Spaltung vorgehen, dem Rückzug in nationalistische Engherzigkeit widersprechen und Strukturen internationaler Solidarität bereitstellen. Dies zeigt sich beispielsweise in entsprechendem Engagement der christlichen Kirchen, des Zentralrats der Juden in Deutschland und anderer Gemeinschaften (etwa der Baha'i-Gemeinde). Es ist zu hoffen, dass auch die muslimischen Gemeinden hierzulande immer mehr in die Rolle von Förderern des gesellschaftlichen Zusammenhalts hineinwachsen, was allerdings voraussetzt, dass sie sich von externer Bevormundung, etwa von der türkischen Kulturaußenpolitik, sehr viel deutlicher emanzipieren.

9. Müssen insbesondere die Rechte von Individuen oder von Kollektiven geschützt werden? (SPD)

Die UN-Erklärung zu den Minderheitenrechten von 1992 spricht im Titel von „persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities“. Wie dieser Titel deutlich

macht, geht es weder um die Rechte isolierter Individuen noch um die Rechte kompakter Kollektive, mit denen man Minderheitenrechte oft fälschlich assoziiert hatte. Das Ziel besteht vielmehr darin, Angehörigen von Minderheiten innerhalb ihrer für sie wichtigen sozialen Beziehungen – genau dafür steht der Begriff „belonging“ – rechtliche Unterstützung zu geben. Im Kontext der Menschenrechte sind auch die **Minderheitenrechte stets freiheitlich angelegt**. Sie setzen beim Selbstverständnis der jeweiligen Menschen an, die in Freiheit selbst definieren können, wie sie ihre kulturelle Identität verstehen und ob bzw. wie sie diese – zusammen mit anderen – im Kontext ihrer jeweiligen Gesellschaft weiter entwickeln möchten. Der vielfach beschworene Antagonismus von Individualrechten versus Kollektivrechten wird (auch abgesehen vom spezifischen Thema der Minderheitenrechte) dem Menschenrechtsansatz insgesamt nicht gerecht. Denn bei den Menschenrechten geht es durchgängig um die **freiheitliche Gestaltung der wesentlichen Sozialität** des Menschen – man denke exemplarisch an die Rechte auf Ehe und Familie, Vereinigungsfreiheit, Gewerkschaftsfreiheit, Religionsfreiheit, politische Mitbestimmung usw. Minderheitenrechte fügen sich in diese Systematik freiheitlicher Sozialgestaltung problemlos ein.

#### 10. Nach welchen Kriterien sollen Minderheiten (unseren) Schutz erhalten? (SPD)

Minderheitenrechte im modernen menschenrechtlichen Verständnis unterscheiden sich grundlegend von vormodernen Konzepten des Minderheitenschutzes, und zwar vor allem durch ihre Offenheit für unterschiedliche Betroffenengruppen, die nicht von vornherein abschließend aufgelistet werden. Ein Beispiel für einen vormodernen Minderheitenschutz bieten die entsprechenden Bestimmungen des Westfälischen Friedens. Sie kamen bekanntlich nur drei konfessionellen Gruppen zugute, sofern diese sich in einer Minderheitensituation befanden: Katholiken, Lutheranern und Reformierten. Innerhalb des Osmanischen Reiches war der Status einer geschützten Minderheit auf die Angehörigen der mit dem Islam verwandten monotheistischen Buchreligionen beschränkt. Auch Schutzabkommen zugunsten ethnischer Minderheiten wiesen traditionell eine ähnliche Struktur auf, insofern sie die zu schützenden Gruppen vorab definierten. Demgegenüber sind moderne Minderheitenrechte „offen“ angelegt. Dies steht für einen konzeptionellen Neuanfang. Entscheidend für die Anwendung der Minderheitenrechte ist die **erhöhte Vulnerabilität** der jeweiligen Gruppe, deren Angehörige mehr als sonstige Mitglieder der Gesellschaft den Risiken von Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind. Ob eine erhöhte Vulnerabilität im konkreten Fall tatsächlich besteht, ist zuvörderst eine empirische Frage. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Kontext die **Gefahr unfreiwilliger Assimilierung**, gegen die Angehörige von Minderheiten Anspruch auf Unterstützung haben. Ziel ist die Integration in die Gesellschaft auf der Grundlage von Respekt und Gleichberechtigung. Wie bereits in der Antwort auf Frage 9 betont, sind Minderheitenrechte im menschenrechtlichen Kontext stets Freiheitsrechte.

#### 11. Welchen Stellenwert messen Sie Mitteln der Völkerverständigung als Präventionsmaßnahme zur Verringerung von Bedrohungslagen gegenüber bedrohten Völkern bei? (FDP)

Die Verständigung über nationale Grenzen hinweg verlangt nicht nur konkreten Austausch zwischen Individuen und Gruppen (etwa Jugendaustauschprogramme), sondern auch **institutionelle Rahmung**. Auf weltweiter Ebene stehen dafür die **Vereinten Nationen**, die nach dem Zivilisationsbruch des Nationalsozialismus die institutionellen Voraussetzungen für die Entwicklung einer Völkergemeinschaft eingeleitet haben. In den letzten Jahrzehnten

haben auch indigene Völker die Vereinten Nationen als ein Forum zur Artikulation ihrer Forderungen entdeckt und systematisch zu nutzen gelernt. Einen Meilenstein stellt die **UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker von 2007** dar. Die Erklärung, über die im Vorfeld lange Zeit kontrovers debattiert worden war, repräsentiert ein neues Bewusstsein dafür, dass Präventionsmaßnahmen zum Schutz indigener Völker ein Menschenrechtsanliegen sind, für das die internationale Gemeinschaft einstehen muss. Gemäß der emanzipatorischen Orientierung des Menschenrechtsansatzes geht es darum, den betroffenen Völkern und Menschen Entwicklungsoptionen nach Maßgabe ihrer eigenen, selbst artikulierten Prioritäten zu eröffnen. Unter anderem verlangt die Erklärung über die Rechte indigener Völker intensive Konsultationen auf Augenhöhe, bevor großindustrielle Projekte realisiert werden dürfen, die ihren Lebensraum betreffen. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit klafft allerdings nach wie vor vielerorts eine große Kluft, weshalb kritische Aufmerksamkeit unerlässlich bleibt. Immerhin bieten die Vereinten Nationen Möglichkeiten dafür, den Anspruch bedrohter Völker politisch und institutionell zu unterfüttern, und sie werden auch tatsächlich in diesem Sinne genutzt.

12. Welche Rolle können dabei insbesondere Dialogprozesse spielen? Welche Positivbeispiele würden Sie in diesem Zusammenhang als nachahmenswert bezeichnen? (FDP)

Dialog ist ein Schlüssel zur Überwindung von Vorurteilen – vorausgesetzt, er findet unter angemessenen Bedingungen statt. Dazu zählen gleiche Augenhöhe, angemessene Zeit (auch Geduld) und realistisch definierte gemeinsame Ziele. Positivbeispiele gibt es in großer Zahl und mit enormer Variationsbreite. Im Libanon feiern Christen und Muslime seit einigen Jahren das Fest der Verkündigung Marias (von der sowohl die Bibel wie der Koran erzählen) als nationalen Feiertag. Die abwechselnd in einer Kirche und einer Moschee begangene interreligiöse Feier hat starke symbolische Ausstrahlung. Stärker praktisch orientiert sind Projekte kooperativer Gefängnisseelsorge im Libanon. In Nigeria haben christliche und muslimische Autoritäten gemeinsam ein Programm der Malariaprävention gestartet, das der Bevölkerung ganz handfeste Vorteile bringt und zugleich eine wichtige Botschaft interreligiöser Verständigung aussendet. Berühmt geworden sind Musikprojekte, die Israelis und Palästinenser zusammenbringen. In Indien kooperieren religiöse Minderheiten – Christen und Muslime –, um Übergriffe von Hindunationalisten mit friedlichen Mitteln abzuwehren. Eindrucksvoll ist die Aufbauarbeit des „Interreligious Council“ in Sierra Leone, der auch die treibende Kraft innerhalb der „Wahrheits- und Versöhnungskommission“ zur Überwindung der Folgen des grausamen Bürgerkriegs war. Innerhalb des Interreligious Council kooperieren Muslime (Sunniten, Schiiten, Ahmadis) und Christen (Anglikaner, Lutheraner, Evangelikale) nicht zuletzt mit dem Ziel, etwaige religiöse Radikalisierungen im Vorfeld abzufangen. Da Positivbeispiele in den Medien wenig vorkommen (gemäß dem zynischen Motto: „bad news is good news“) erhalten Dialog- und Kooperationsprojekte, die erfolgreiche religiöse oder ethnische Grenzen überwinden, nicht annähernd die öffentliche Aufmerksamkeit, die sie verdienen. Auch hier hätte Politik den Auftrag, zu mehr Wahrnehmung und Wertschätzung beizutragen und damit Austausch zu ermutigen.

Zum Autor: Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt ist Inhaber des Lehrstuhls für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg. Von 2003 bis 2009 war er Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Zwischen 2010 und 2016 fungierte er als UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit.