

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)140(NEU)

Ökumenisches Zentrum



Georgenkirchstraße 69/70
D - 10249 Berlin
Tel.: +49 (0)30 243 44-123
Fax: +49 (0)30 243 44-124
www.berliner-missionswerk.de

**Der Beauftragte für den Kirchlichen
Entwicklungsdienst (KED)
und für Menschenrechte**

Pfr. Dr. iur. utr. Patrick R Schnabel
Tel.: +49 (0)30 243 44-188
p.schnabel@bmw.ekbo.de

Dienstag, 13. April 2021

Kirchlicher Entwicklungsdienst • Georgenkirchstraße 69/70 • 10249 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe,
über seine Vorsitzende,
Frau Gyde Jensen, MdB

per E-Mail

Stellungnahme zum

2. Bericht der Bundesregierung zur weltweiten Lage der Religionsfreiheit

für den Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe
des Deutschen Bundestages

I. Vorbemerkungen

- 1.) Es ist sehr begrüßenswert, dass die Bundesregierung **religionsbezogenen Themen in der Außen- und Entwicklungspolitik** ein zunehmend höheres Maß an Beachtung schenkt. Dies **erhöht die Qualität ihres analytischen und strategischen auswärtigen Handelns** erheblich. Denn unabhängig von der jeweiligen Wertung der Rolle, die religiöse oder weltanschauliche Akteure im Einzelfall einnehmen, bleiben Religion und Weltanschauung relevante soziale Phänomene, die erheblichen Einfluss auf gesellschaftliche Bedingungen im Allgemeinen, aber auch auf entwicklungshemmende oder konflikttreibende Faktoren haben können. Eine Betrachtungsweise, die entweder säkularistisch motiviert versucht, diesen Aspekt auszublenden, oder auch nur durch bloße säkulare Blickverengung das Gespür für den Einfluss von Religion in vielen Weltregionen verloren hat, kann kein umfassendes, objektives Bild erhalten.
- 2.) Es ist ebenso begrüßenswert, dass der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung dem **Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit** insgesamt eine hohe Beachtung schenken und diesem Engagement auch durch die Verstärkung der Berichterstattung zur weltweiten Lage der Religionsfreiheit Ausdruck verleihen. Die Religionsfreiheit weist einen besonders engen Bezug zu Persönlichkeitsrechten und Menschenwürde auf, ihr kommt historisch für die Entwicklung von Grund- und Menschenrechten eine Schlüsselstellung zu, und sie ist bis heute **Gradmesser für die Freiheitlichkeit und Rechtstaatlichkeit eines Gemeinwesens**. Umgekehrt sind gesellschaftliche Entwicklungen, die zu ver-

mehrter Ausgrenzung, Diskriminierung und Bedrohung aufgrund der Religion oder Weltanschauung führen – auch durch nicht-staatliche Akteure und auch vor der Schwelle zur Strafbarkeit – Indikatoren und Frühwarnzeichen für eine Verschlechterung der demokratischen Kultur.

- 3.) Begrüßenswert wäre, wenn künftig die **Menschenrechtsdimension in dem gleichen Maße, in dem sie in die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik Eingang gefunden hat, auch in anderen Handlungsfeldern auswärtiger Politik, insbesondere in die Ausgestaltung der Handels- und Sicherheitspolitik einfließen würde.** Mit dem geplanten Sorgfaltspflichtengesetz (Lieferkettengesetz) ist dafür ein wichtiges Signal gesetzt. Auch in anderen Bereichen bietet gerade die Außenwirtschaftspolitik Hebel, wertebasierte Ziele zu verfolgen. Da die einzelnen Grund- und Menschenrechte nie isoliert betrachtet werden können, sondern in einem Komplementaritätsverhältnis stehen, dient dies stets auch der Religionsfreiheit. Damit wird keiner „Moralisierung“ der Außenbeziehungen das Wort geredet, da die **Gewährleistung der Menschenrechte ein wichtiger Indikator für die Entwicklung von Staaten im Sinne der Nachhaltigen Entwicklungsziele** sind und Deutschland und die Europäische Union auf verlässliche, demokratische Partner weltweit angewiesen sind, um ihrerseits stabile Demokratien und Rechtsstaaten zu bleiben.

II. Grundsätzliche Anmerkungen zu Zielen, Methodik und Grundlagen des Berichts

- 1.) Der Bericht stellt ein **wertvolles Instrument** nicht nur für das auswärtige Handeln von Deutschem Bundestag und Bundesregierung dar, sondern **auch für die Menschenrechtsarbeit von Akteuren in Zivilgesellschaft, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie in der Wissenschaft.** Durch die Einbeziehung der Expertise insbesondere der deutschen Auslandsvertretungen, aber auch der beiden religionsbezogenen Fachbereiche im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und im Auswärtigen Amt, verbunden mit den eigenen Erkenntnissen des Beauftragten der Bundesregierung für weltweite Religionsfreiheit, konnte eine Beschreibung und Analyse vorgelegt werden, die in Breite und Tiefe überzeugt und **andere, vorhandene Quellen um wertvolle Informationen und Einschätzungen ergänzt.**
- 2.) Es ist begrüßenswert, dass der Bericht **inhaltlich sowohl Religion wie auch Weltanschauung erfasst.** Tatsächlich stellt das deutsche Grundgesetz in Art. 4 Abs. 1 und in Art. 140 i.V.m. Art. 137 Abs. 7 religiöses und weltanschauliches Bekenntnis und Religions- und Weltanschauungsvereinigungen gleich. Auch Art. 18 AEMR, Art. 18 IPbpR und Art. 9 EMRK nennen als relevante internationale Referenznormen jeweils beide. Zudem ist schon rein praktisch die Abgrenzung von Glaubenssystemen mit transzendenter oder immanenter Begründung im Einzelfall nicht immer trennscharf möglich. Deshalb wäre es **hilfreich, wenn auch der Titel des Berichts die weltweite Lage der „Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ erfasste.**
- 3.) Ebenso begrüßenswert ist, dass der Bericht daneben auch **den nicht-weltanschaulichen Atheismus/Agnostizismus** thematisiert, da auch die schlichte Abstinenz in den Schutzbereich des Grundrechts fällt. Neben dem Recht auf Konversion muss daher auch die **„negative“ Komponente des Grundrechts** erfasst werden. Die Datenlage zu diesem Bereich ist besonders dünn, da der nicht-weltanschauliche Atheismus kaum organisiert und deshalb auch in der Interessenvertretung unterrepräsentiert ist. Auch läuft er **Gefahr, inhaltlich wie statistisch vom weltanschaulichen Säkularismus vereinnahmt zu werden,** von dem er aber zu unterscheiden ist, da letzterer selbst zu den Weltanschauungen gehört (und mithin unter die „positive“, nicht die „negative“ Schutzdimension im Sinne der zitierten völker- und verfassungsrechtlichen Verbürgungen fällt). Diese Unterscheidung ist in der Praxis nicht immer einfach, da sich auch innerhalb des nicht-weltanschaulichen Atheismus dort, wo er stigmatisiert und unterdrückt wird, eine Solidarisierung und gewisse Organisiertheit ausbilden kann. Die daraus resultierende Unschärfe zeigt sich auch in schwierigen Formulierungen des Berichts (z.B. S. 9, zweiter Absatz, in dem „Personengruppen, die sich

mit keiner Religion identifizieren“ verallgemeinernd eine „nicht-religiöse Weltanschauung“ zugeschrieben wird).

- 4.) Besonders begrüßenswert ist, dass der Bericht sich **„von einer positiven Auffassung des gesellschaftlichen und politischen Potentials von Religion leiten“** lässt (S. 14, dritter Absatz) und **„Religionen als Partner“** anerkennt (S. 14, zweiter Absatz, und passim). Damit geht die Bundesregierung über den Ansatz hinaus, Religion als gesellschaftliches Phänomen zwar ernst zu nehmen, aber dabei eine rein beobachtende Haltung einzunehmen. Vielmehr **trägt sie damit die im deutschen Grundgesetz angelegte Balance aus institutioneller Trennung und religiös-weltanschaulicher Neutralität einerseits, grundrechtsbasierter Offenheit und fördernder Kooperation andererseits auch in ihr auswärtiges Handeln hinein.** So verdeutlicht sie auch gegenüber anderen Staaten und außen- wie entwicklungspolitischen Akteuren, dass Grundrechte stets um ihrer Ausübung willen gewährleistet werden (Konrad Hesse), eine solche aktive Inanspruchnahme von Grundrechten eine wesentliche Voraussetzung für den freiheitlich-demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat mit seiner pluralistischen Gesellschaft darstellt, und die Religions- und Weltanschauungsfreiheit in dieser Hinsicht nicht anders gewertet werden darf als die übrigen freiheits-, gleichheits- und beteiligungsrechtlichen Verbürgungen. **Die aktive Inanspruchnahme auch der Religions- und Weltanschauungsfreiheit und der Schutz dieser Grundrechtsausübung durch den Staat gehören zum notwendigen Substrat für das Gedeihen resilienter demokratischer Gesellschaften.** Es ist daher ein wichtiges Signal zur Stärkung dieses Menschenrechts, wenn Personen und Vereinigungen, die für kollektive, organisierte Religionsausübung stehen, in die Konzeption und Implementierung von außen- und entwicklungspolitischen Zielsetzungen einbezogen werden.
- 5.) Unbeschadet der Feststellungen im vorausgehenden Absatz bleibt es wichtig, Religion und religiös-weltanschauliche Akteure auch in der Ambivalenz zu begreifen, in der sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit in Erscheinung treten. **Der Fokus auf Wertschätzung und Kooperation darf nicht dazu führen, negative Auswirkungen von Religion und Weltanschauung zu negieren.** Nur in Anerkennung und Benennung auch ihrer problematischen bis destruktiven Potentiale können gezielt die positiven Potentiale von Religion/Religionsgemeinschaften und Weltanschauung/Weltanschauungsgemeinschaften gestärkt werden. Dem steht auch die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates nicht entgegen. Zwar ist es dem Staat verwehrt, selbst Theologie zu betreiben und insofern auch, religiöse Überzeugungen aufgrund religiöser oder allgemein-moralischer Erwägungen inhaltlich zu bewerten. Soweit sich solche Überzeugungen nicht aktiv gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten oder zu unauflösbaren Konflikten mit kollidierenden Grund- und Menschenrechten führen, darf er auch etwa „konservativere“ Strömungen nicht ungerechtfertigt diskriminieren. Allerdings muss zwischen der Wirkung der Religionsfreiheit als Abwehrrecht einerseits und der Verpflichtung des Staates auf die gesamte menschenrechtliche Ordnung andererseits differenziert werden. **Die grund- und menschenrechtlichen Instrumente schaffen (nur) in ihrer Gesamtheit eine normative Wertordnung, an der sich das gesamte staatliche Handeln zu orientieren hat.** Dort, wo er Grundrechtsträger fördernd-kooperativ in sein Handeln als umfassend Grundrechtsgebundener einbezieht, darf es zu Priorisierungen kommen, die in rein abwehrrechtlichen Konstellationen unzulässig wären. **Denn mit jeder außen-, sicherheits- oder entwicklungspolitischen Maßnahme verfolgt der Staat wiederum zulässige, oft gebotene Ziele, die durchaus in einem Konflikt zu inhärenten Wertesystem von Religionen und Weltanschauungen stehen können, z.B. in der Frage von Gendergerechtigkeit, der Gleichstellung von LGBTI-Personen usw.** Sind die Kriterien der Förderung und partnerschaftlichen Einbeziehung insoweit gerechtfertigt, objektiv und religionsneutral, ist die sich daraus implizit ergebende verstärkte Zusammenarbeit mit eher progressiven Gruppen keine unzulässige Wertung und Bevorzugung seitens des Staates. Das gleiche gilt für die explizite Förderung interkonfessioneller und interreligiöser Foren. Umgekehrt steht aber diese eigene, umfassende Grundrechtsgebundenheit des Staates auch einem strategischen Dialog mit konservativeren Kräften, die nicht alle menschenrechtlichen Grundüberzeugungen teilen, dann nicht im Wege, wenn dabei letztlich auf die „religionstransformative Kraft“ (Hans Michael Heinig) von Dialog und Einbeziehung gesetzt wird.

- 6.) Ein Bericht zur Lage der Religions- und Weltanschauungsfreiheit steht vor der **systematisch schwierigen und nicht immer gut lösbaren Aufgabe, zu Zwecken von Analyse und Darstellung eine Trennung von Problemkreisen vorzunehmen, die in der gesellschaftlichen Praxis gar nicht trennscharf voneinander geschieden werden können**. Tatsächlich dürften Fälle von Ausgrenzung, Diskriminierung, Bedrängung, Bedrohung und Verfolgung, die ausschließlich aufgrund der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Religion oder Weltanschauung erfolgt, nur einen geringen Teil der oben genannten und im Bericht dokumentierten Formen von Benachteiligungen ausmachen. **Sehr häufig überlagern sich in der Praxis Merkmale unterschiedlicher Diskriminierungstatbestände, z.B. der Religion und der ethnischen Herkunft¹, der Religion und des sozialen Status², der Religion und der politischen Loyalitäten³ usw.** Es wird jedenfalls der Komplexität nicht gerecht, sie jeweils nur unter einem der einschlägigen Gesichtspunkte zu betrachten, z.B. jede Benachteiligung von Menschen aus einem überwiegend muslimisch geprägten Herkunftsland im Ausland als nur „islamfeindlich“ oder aber nur als „anti-muslimischen Rassismus“ zu sehen. Im Grunde müsste für jedes individuelle Vorkommnis von Diskriminierung, Verfolgung usw. eine komplexe Prüfmatrix dieser verschiedenen, oft additiven Tatbestände angelegt werden. Das ist im Rahmen eines solchen Berichts nicht möglich oder sinnvoll, muss aber als mitlaufendes *caveat* bedacht werden, um die Komplexität der jeweiligen Situationen erfassen zu können. Insoweit der Bericht auch als Grundlage zur Steuerung politischen Handelns dient, muss jedenfalls die jeweilige reaktive Maßnahme alle in Frage kommenden Aspekte betrachten.
- 7.) In Bezug auf den vorstehenden Absatz muss **ebenso, insoweit die Rolle von Religionen/Weltanschauungen und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften in Konflikten in den Blick genommen wird, zwischen genuin religiös bedingten Faktoren und solchen unterschieden werden, bei denen Religion und Weltanschauung für andere, primäre Zwecke instrumentalisiert wird**. Dem Bericht gelingt diese Differenzierung nach meinem Ermessen weitgehend gut – z.B. im Blick auf die Rohingya in Myanmar/Bangladesch, landbezogene Konflikte zwischen christlichen Bauern und muslimischen Nomaden in Nigeria oder die Instrumentalisierung von Religion zur Unterfütterung der Fiktion einer homogenen nationalen Identität etwa in den überwiegend orthodoxen Gebieten der Russischen Föderation oder der „Sinisierung der Religionen“ in China.
- 8.) Die **Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist ein Recht, das zwar unterschiedliche Aspekte erfasst** (also insbesondere „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“, was auch den Wechsel und Austritt einschließt), **aber als unteilbares Grundrecht konzipiert ist**, also das *forum internum* und das *forum externum*, Bekenntnis und Bekundung, auch Mission und Glaubenspraxis unterschiedlicher Art erfasst. **Gleichwohl lagern sich die unterschiedlichen Ausdrucksformen gleichsam in konzentrischen Kreisen um den Wesenskern des Grundrechts**, die Glaubensfreiheit i.e.S. Dies ist relevant für die Schrankenregelungen. Je umfassender das Recht auf Glaubenspraxis als Freiheit verstanden wird, „sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln“ (so das Bundesverfassungsgericht zum Verständnis von Art. 4 GG, vgl. BVerfGE 32, 98 <106 f.>; vgl. auch: BVerfGE 33, 23 <28>; 41, 29 <49>; 69, 1 <33f.>), desto eher wird es hinsichtlich der Eingriffsmöglichkeiten notwendig, hier Abstufungen vorzunehmen, schon um die mit der Weitung des Schutzbereichs einhergehenden Grundrechtskollisionen angemessen auflösen zu können. **Es ist daher für die Beurteilung der Erheblichkeit von Einschränkungen wesentlich, die eigenen Erwartungen an den Schutzbereich klar zu formulieren**. So ist etwa – um ein Länderbeispiel zu verwenden, das im aktuellen Bericht nicht vorkommt – die Religionsfreiheit im

¹ Vgl. z.B. die Ausgrenzung der Rohingya in Myanmar und grundsätzlich die oft problematische Stellung indigener Völker im Blick auf die Religionsfreiheit.

² Vgl. z.B. die soziale Diskriminierung christlicher Dalit in Indien.

³ Vgl. z.B. die Massaker an nicht-Muslimen im bengalischen Unabhängigkeitskrieg.

engeren Sinne in Kuba weitgehend gewährleistet, während die gesellschaftliche Wirksamkeit der Religionsgemeinschaften ähnlichen Beschränkungen unterworfen ist wie die der übrigen Zivilgesellschaft. Dies zeigt einmal mehr, dass die Religionsfreiheit, um voll zur Geltung zu kommen, stets im Verbund mit anderen Freiheitsrechten verstanden werden muss. Für die qualitative Analyse ist es jedenfalls unverzichtbar darzulegen, auf welchen grundrechtlichen Erwartungshorizont hin Eingriffe beschrieben und eingeordnet werden.

- 9.) Da der Bericht nicht nur einzelne Länderbeispiele unverbunden nebeneinander stellt, sondern auch über die ausgewählten Querschnittsthemen hinaus den Anspruch erhebt, globale Entwicklungen nachzuzeichnen, muss zum besseren Verständnis und anknüpfend an den vorstehenden Abschnitt noch auf eine Problematik der Rechtsvergleichung hingewiesen werden. **Die Beurteilung der „weltweiten Lage“ der Religions- und Weltanschauungsfreiheit kann nur nach dem Maßstab der einschlägigen und verbindlichen völkerrechtlichen Normen, also des internationalen Menschenrechtsregimes erfolgen.** Dieses bietet gleichsam einen von allen Signatarstaaten der relevanten VN-Pakte und -Konventionen zu erfüllenden Mindeststandard und insofern ein „menschenrechtliches Fallnetz“ für solche Lücken, die sich im nationalen Grundrechtsschutz ergeben können, der ansonsten aber auch ein höheres Schutzniveau aufweisen kann und soll. **Es gehört aber zur Eigenart derartiger völkerrechtlicher Abkommen, dass sie den Signatarstaaten einen oft erheblichen Ermessensspielraum („margin of appreciation“) zubilligen.** Dies steht dem Anspruch der Universalität der Menschenrechte nicht entgegen, sondern **sichert vielmehr ihre Akzeptanz in den sehr unterschiedlichen Rechtsordnungen und -kulturen**, gerade mit Blick auf Elemente wie den „Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“ oder den „Umgang mit religiösen Gemeinschaften“ und die „Einbeziehung des Transzendenten in das öffentliche Leben“, insofern diese politische Grundentscheidungen reflektieren, „die einen starken Bezug zu den kulturellen Wurzeln und Wertvorstellungen eines jeden Staates haben“ und deren Ausgestaltung deshalb „in besonderem Maße gewachsene Überzeugungen und Wertvorstellungen [berührt], die in spezifischen historischen Traditionen und Erfahrungen verwurzelt sind.“ (Zitate aus BVerfGE 123, 267 <249>, <252>, <260>). **Dies hat durchaus Auswirkungen auf die Beurteilung des Einzelfalls**, wie sich etwa an der differenzierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Fragen wie der Zulässigkeit eines gesetzlichen „Kopftuchverbots“ zeigt. Es kann auch zu national sehr unterschiedlichen Gewichtungen bei der Auflösung von Grundrechtskollisionen führen. Zwar üben die völkerrechtlichen Normen einen gewissen Konvergenzdruck auf die nationalen Grundrechtsverständnisse aus (Gerhard Robbers), streben aber keine vollständige Harmonisierung unabhängig von den zitierten Überzeugungen, Wertvorstellungen, historischen Traditionen und Erfahrungen, also von der jeweiligen „Verfassungsidentität“ an. Dieser legitime staatliche Ermessensspielraum muss bei der Bewertung von Eingriffen regelmäßig mitbedacht werden **und gehört insofern auch zu den Faktoren, die bei der Absteckung des grundrechtlichen Erwartungshorizonts transparent gemacht werden müssen.**
- 10.) Der Bericht bezieht notwendig auch externe Quellen ein, etwa Analysen des *Pew Research Center*. **Da es keine international oder auch nur national anerkannten und verbindlichen Standards zur Beobachtung, Erfassung, Bewertung und Berichterstattung von Verletzungen der Religions- und Weltanschauungsfreiheit gibt, kann die Nutzung unterschiedlicher Quellen zu einer gewissen Verzerrung in der Darstellung führen**, da die Autoren solcher externer Berichte unter Umständen von anderen Prämissen, Maßstäben, Gewichtungen und vielleicht auch *hidden agendas* geleitet waren als sie dem eigenen Bericht zugrunde liegen sollen. Neben divergierenden Ausgangspositionen unterliegen Berichte dieser Art zudem gelegentlich einem gewissen Selbstrechtfertigungsdruck, d.h. sind von dem Interesse geleitet darzulegen, dass sie angesichts der steigenden Bedrohung der Religionsfreiheit weiterhin sinnvoll und förderungswürdig sind. Daher könnten sie geneigt sein, negative Entwicklungen über- und positive Entwicklungen unterzubewerten⁴.

⁴ So hat jüngst Prof. Dr. Katrin Kinzelbach zu Recht darauf hingewiesen, dass die einer Quelle entnommene Graphik auf S. 73 des Berichts einen steilen Anstieg der Einschränkungen religiöser Bildungsmöglichkeiten seit 1990 suggeriert, aber der von einer Gesamtskala von 0-3 gewählte Ausschnitt auf der Y-Achse lediglich den Bereich von 0,24 bis 0,34 umfasst, der alarmierende optische Eindruck also von den Zahlen nicht gedeckt wird.

Auch diese Hinweise sind als mitlaufendes *caveat* bei der Lektüre des Berichts gedacht. Sie zeigen aber insbesondere noch einmal auf, wie wichtig es ist, dass der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung selbst einen solchen Bericht erstellen lassen und dabei die Expertise ihrer eigenen Auslandsvertretungen, Fachstellen und möglichst vieler unabhängiger Akteure aus Zivilgesellschaft, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und aus der Wissenschaft hinzuziehen. **Insofern hilft der vorliegende Bericht auch, die nicht unerhebliche Lücke wirklich belastbaren Materials zu diesem wichtigen Thema weiter zu schließen.**

III. Spezifische Anmerkungen zu ausgewählten Fragestellungen

- 1.) **Querschnittsthema „Online-Hassreden“:** *Einerseits werden Soziale Medien und andere Online-Foren regelmäßig zur Verbreitung von Botschaften genutzt, die Ressentiments schüren. Diese können bei akuten Konflikten wie Brandbeschleuniger wirken. Online verbreitete Hassrede und Hasskriminalität stehen miteinander in (oft komplexer) Verbindung. Andererseits werfen Forderungen nach mehr staatlicher Reglementierung grundrechtliche Bedenken auf. Zudem können religiös motivierte Akteurinnen und Akteure sowohl Subjekte wie Objekte von Hassrede im digitalen Raum sein. Welche politischen und juristischen Strategien empfehlen Sie, um die negativen Auswirkungen unter Wahrung von Freiheit zu begrenzen? (SPD)*

Grundsätzlich ist jedes Kommunikationsmedium für sich betrachtet zunächst neutral und bietet insofern als „leere Hülle“ einen „offenen Raum“ für konstruktive oder für destruktive Nutzung. Das „einerseits..., andererseits“ der Fragestellung lenkt mit Blick auf Online-Hassrede daher zurecht die Aufmerksamkeit auf die **Ambivalenz von Online-Medien.**

Insofern diese aber typisch für interaktive Kommunikationsformen allgemein ist, gilt dann auch hier das Übermaßverbot des Grundsatzes *abusus non tollit usum*, nach dem der Missbrauch nicht das Verbot rechtfertigt. Eine stärkere Reglementierung kommt danach nur als *ultima ratio* in Betracht. Jedoch unterscheidet sich die Online-Kommunikation in den sogenannten „sozialen Medien“ von anderen Interaktionsformen. Zum einen erfolgt sie in Echtzeit und mit potentiell globaler Reichweite und breiter Streuung. Das stellt aber nur eine quantitative Veränderung zu anderen Formen der Kommunikation dar. **Eine wesentliche qualitative Veränderung entsteht aber durch das Marketingkonzept der Betreiber solcher Plattformen, die ihre Algorithmen so programmieren, dass sich (a) bestimmte öffentlichkeitswirksame Inhalte besonders schnell reproduzieren und (b) Nutzern regelmäßig bevorzugt solche Inhalte angezeigt werden, die ihren bisherigen Präferenzen entsprechen. Der vermeintlich offene Raum/die leere Hülle greift insofern nun doch erheblich gestaltend in den Diskurs ein.**

Dies fördert die Bildung von „Blasen“, „Echokammern“ usw. und unterminiert damit traditionelle staatsphilosophische Grundannahmen wie die Existenz des „Öffentlichen“, das eine intermediäre Ebene zwischen dem Privaten und dem Staatlichen bezeichnet und einen prinzipiell jedermann zugänglichen Diskursraum („the public square“) eröffnet. Damit entfällt aber dessen wesentliche Funktion für das demokratische Gemeinwesen: die eben öffentliche Einbringung von Partikularinteressen und die eben öffentliche Austragung von Interessenkonflikten und Aushandlung von Kompromisslinien. **Der Pluralismus als Existenzform der offenen Gesellschaft ist nicht nur Pluralität als ein Nebeneinander von Verschiedenem, sondern „die positiv-produktive Verarbeitung der Vielfalt“ (Wolfgang Huber).**

Das wesentliche Problem der Online-Medien besteht also darin, das Konzept des Öffentlichen zugunsten einer Privatisierung des Diskurses aufzulösen und damit eine wesentliche Voraussetzung des demokratischen Prozesses zu unterhöhlen. Soll darauf auch regulativ geantwortet werden, kann dies juristisch nur in einem Eingriff in das „Geschäftsmodell“ der Plattformbetreiber erfolgen, der aber nur national kaum aussichtsreich ist. Die Androhung strafrechtlicher Maßnahmen gegen Nutzer hingegen wirkt nur im Anwendungsbereich der jeweiligen Rechts-codices und kommt, wenn erfolgreich, eher zu spät, um den Übersprung von Hassrede im digitalen Raum auf Hassverbrechen im analogen Raum zu verhindern.

Deshalb ist die naheliegendere und kurz- bis mittelfristig erfolgversprechendere **eine politische Herangehensweise, die darauf abzielt, Meinungsvielfalt „im Netz“ durch die Förderung entsprechender Projekte und Maßnahmen zu erhöhen.** Die im Bericht genannten Beispiele aus dem Bereich der Deutschen Welle und Deutschen Welle Akademie weisen hier in die richtige Richtung. Auch die **frühzeitige Aneignung von Medienkompetenz** ist wichtig und eine Aufgabe der Bildungspolitik, im Inland wie auch bei entwicklungspolitischen Kooperationen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, Akteure zu fördern und auszustatten, die bereit und in der Lage sind, „Gegenöffentlichkeiten“ zu Botschaften aufzubauen, die Ressentiments, Hass und Gewaltbereitschaft schüren. Im Zusammenhang einer solchen Förderung von Menschenrechtsverteidigern im Netz ist allerdings auf eine weitere Ambivalenz hinzuweisen: **In bestimmten Kontexten kann es für die Sicherheit und das Wohlergehen solcher Aktivist:innen unerlässlich sein, dass ihre Anonymität gewahrt bleibt. Dafür bieten online-tools wie Verschlüsselungstechnologien und „Darknet“-Portale wichtige Hilfsmittel.** Gleichzeitig bieten diese auch kriminellen Aktivitäten und der Aufstachelung zu Hass und Gewalt eine Deckung. Bei der Abwägung, welche Zugriffsmöglichkeiten („Hintertüren“) oder gesetzlichen Zugriffsrechte sich der Staat sichern soll, muss immer auch mitbedacht sein, dass diese dann nicht nur freiheitlich-demokratischen Rechtsstaaten, sondern auch autoritären Regimen und Diktaturen offenstehen.

Gleiches gilt im Übrigen für die Erwartung an die Betreiber von Social Media Plattformen, ihre Seiten jeweils auf nach nationalem Recht rechtswidrige Inhalte zu überprüfen, bzw. solche Inhalte auf Aufforderung zu löschen. Tun sie dies z.B. in der EU nicht, kann ihnen zu Recht vorgeworfen werden, die aus europäischer Sicht ausufernde Definition von Meinungsfreiheit, die in den USA vorherrscht, auf andere Rechtskreise ausdehnen zu wollen. Tun sie es aber z.B. in China, kann ihnen ebenso zu Recht vorgeworfen werden, sich zu Handlangern autoritärer Regierungen zu machen. Der einzige wirkliche Ausweg aus diesem Dilemma bleibt perspektivisch eine völkerrechtliche Regulierung solcher transnationaler Vorgänge, die aber noch in ihren Kinderschuhen steckt.

Bis dahin bleibt – neben öffentlichem Druck auf die Plattformbetreiber – vor allem die Kooperation mit und die Förderung von solchen gesellschaftlichen Akteuren maßgebend, die an der Schaffung und Erhaltung eines „öffentlichen Raumes“ im herkömmlichen Verständnis mitwirken. Es muss dabei aber auch gesehen werden, dass viele solcher Projekte und Programme ein „preaching to the converted“ darstellen und zivilgesellschaftliche Gruppen bevorzugt solche Menschen erreichen, die eine grundsätzliche Offenheit für die Themen und Anliegen der informellen Demokratiebildung mitbringen. Insofern ist diese Förderung nur im Zusammenhang mit einer zeitgleichen intensiven und adäquaten, mit der technischen Entwicklung schritthaltenden demokratischen Bildung in den staatlichen Bildungssystemen zielführend.

- 2.) **Länderbericht Russland:** *In Russland waren zuletzt die „Zeugen Jehovas“ von Verletzungen der Religionsfreiheit besonders betroffen. Aber auch andere religiöse Minderheiten sind von Einschränkungen betroffen. Welche Rollen spielen die europäischen Menschenrechtsinstrumente, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention, in der Absicherung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit in Russland? Welche anderen Wege der Intervention kann es für die Bundesrepublik und die Europäische Union geben? (SPD)*

Die russische Regierung stellt ihre **Religionspolitik klar in den Dienst eines Konzeptes von nationaler Einheit und Identität, das auf einem Verständnis weitgehender kultureller und damit auch (ggf. regionaler) religiöser Homogenität beruht.** Religion, insbesondere die Russisch-Orthodoxe Kirche (ROK), kommt dabei vorrangig **als Trägerin und Multiplikatorin „traditioneller Werte“** in den Blick. Entgegen dem Verfassungstext wird in der Rechtswirklichkeit vielfach der Anschein erweckt, der ROK komme dabei eine Sonderstellung zu. Nach den Erfahrungen der Unterdrückung in der Sowjetunion, aber auch vor dem Hintergrund der traditionellen „Symphonielehre“ (Einklang zwischen Kirche und Staat) und des kanonischen Proselytismusverbots in der Orthodoxie nimmt die Kirche dieses ambivalente Angebot auch

immer wieder an. Diese Feststellung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die **faktische Privilegierung der ROK nur solange und insoweit Bestand hat, wie diese sich nicht gegen die Regierungslinie stellt** (der Ukraine-Konflikt ist ein Beispiel erheblicher Spannungen zwischen russischer Regierung und Moskauer Patriarchat).

Den Feststellungen des Berichts ist insofern nichts Wesentliches hinzuzufügen. Ein wenig befremdlich wirkt, trotz der oben im Grundsatz bestätigten, teils schwierigen Rolle der ROK in diesem Prozess fortschreitender Nationalisierung, Homogenisierung und Entdemokratisierung, dass im Bericht an verschiedenen Stellen Bezug darauf genommen wird, wie sich die Kirchenführung zu bestimmten gesellschaftlichen Themen und Gesetzgebungsvorhaben positioniert hat. Eine solche Betonung der – zumindest juristisch irrelevanten – Haltung einer Religionsgemeinschaft zu staatlichen Einzelmaßnahmen begegnet in den übrigen Länderberichten in dieser Form sonst eher nicht.

Die **Europäische Menschenrechtskonvention ist zwar im Grundsatz besser bewehrt als viele andere Menschenrechtsinstrumente des Völkerrechts**, da mit dem EGMR ein Gericht über ihre Einhaltung wacht und so einerseits die Möglichkeit im Einzelfall besteht, **Vertragsstrafen zu verhängen**, als auch andererseits im Allgemeinen ein **wertvoller und wesentlicher Beitrag zu einem gemeinsamen, pan-europäischen Grundverständnis der einzelnen Konventionsrechte** (hinsichtlich Auslegung, Schutzbereich, Schranken usw.) geleistet wird. Gleichwohl basiert die Autorität der Konvention und des Gerichts auf dem **erklärten und auch überzeugten Willen der Signatarstaaten, das entsprechende Europarecht, einschließlich der zugehörigen Judikatur auch tatsächlich umzusetzen**. Fehlt dieser Wille oder bricht er weg, wie das derzeit nicht nur im Falle Russlands wohl zutrifft, besteht **wenig Aussicht auf Durchsetzung des Rechts**.

Gleichwohl darf nicht unterschätzt werden, **welche symbolische Wirkung die regelmäßige Verurteilung durch den EGMR und begleitender politischer Druck z.B. im Rahmen von Rechtsstaatsdialogen** usw. hat. Dieser muss also unbedingt aufrechterhalten werden. Gleichzeitig müssen auch in diesem Kontext diejenigen gesellschaftlichen Kräfte gestärkt werden, die sich bislang erfolgreich gegen den *shrinking space for civil society* behaupten, demokratische Kultur fördern und Menschenrechtsverletzungen benennen.

Es ist allerdings auch festzustellen, dass das **politische Narrativ von der homogenen Gesellschaft, die auf „traditionellen Werten“ beruht und sich gegen „westliche Dominanz“ und „westliche Dekadenz“ stemmt, insofern erfolgreich ist, als sie hilft, in der Wahrnehmung der eigenen Bevölkerung die symbolische Wirkung von Verurteilungen durch den EGMR zu schwächen**. Statt wie früher als Makel, der kaschiert werden muss, wird die Kritik nun als ehrenvolle Auszeichnung für den erfolgreichen Widerstand gegen einen westlichen Kulturimperialismus verkauft, gegen den sich Russland zum Wohle seiner Identität und seiner Bürger:innen stemmt. Das trifft dabei auf Grundrechte allgemein, nicht nur auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit zu, die sich aber für identitätspolitische Zwecke besonders eignet.

Dies kann jedoch nicht als Argument gegen einen fortgesetzten, diplomatischen, aber auch kritischen und deutlichen Dialog angeführt werden. Oft gilt es, die Brücken begehbar zu halten, bis sie auch wieder zur Begegnung genutzt werden können. Dies gilt nicht nur für die offiziellen Kanäle, sondern insbesondere auch für die Unterstützung gesellschaftlicher Dialogformate in Zivilgesellschaft, ökumenischen Institutionen, zwischen Universitäten und Forschungseinrichtungen und auch zwischen Kommunen und innerhalb Wirtschaft. **Dem Petersburger Dialog kommt hierbei eine unverzichtbare Schlüsselstellung zu.**