

# **Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie Meinungsfreiheit. Zwei sich ergänzende Menschenrechte**

(UN-Dok. A/HRC/31/18 vom 23. Dezember 2015)

## **Zusammenfassende Information**

anlässlich des

**Berichts des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen  
über Religions- und Weltanschauungsfreiheit,  
Heiner Bielefeldt**

## Impressum

### Kontakt:

Sebastian Müller

Wissenschaftlicher Mitarbeiter/Internationale Menschenrechtspolitik

E-Mail: [mueller@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:mueller@institut-fuer-menschenrechte.de)

### Anhang:

Der Volltext des Berichts (UN-Dok. A/HRC/31/18 vom 23. Dezember 2015) des UN-Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Heiner Bielefeldt, in englischer Sprache kann hier abgerufen werden:

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A-HRC-31-18\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A-HRC-31-18_en.pdf) (Englisch, PDF, 309 KB, nicht barrierefrei)

### Haftungsausschluss:

Die deutschsprachigen Texte sind keine offiziellen UN-Übersetzungen und sie geben den Bericht nur in Auszügen wieder. Maßgeblich ist die englischsprachige Originalfassung. © März 2016 Deutsches Institut für Menschenrechte. Alle Rechte vorbehalten.

## **Bericht des UN-Sonderberichtstatters zum Verhältnis der Religions- und Weltanschauungsfreiheit zur Meinungsfreiheit**

### **Vorbemerkung**

Der UN-Sonderberichtstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Heiner Bielefeldt, hat den hier zusammengefassten Bericht am 23. Dezember 2015 veröffentlicht und stellte ihn am 9. März 2016 in Genf dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen vor.

Diese Information der Internationalen Abteilung des Deutschen Instituts für Menschenrechte fasst die wesentlichen Aussagen und Empfehlungen des Berichts auf Deutsch zusammen. Die Ziffern in den Klammern geben die Randnummern des Originalberichts wieder.

### **Der Bericht**

#### **Zusammenfassung**

Der Sonderberichtstatter unterstreicht in seinem Bericht: Das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Artikel 18 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte) und das Recht auf Meinungsfreiheit (Artikel 19 UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte) sind eng miteinander verbunden. Beide Rechte verfolgen ähnliche Ziele und stärken sich gegenseitig (7-10). Sowohl das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit als auch das Recht auf Meinungsfreiheit ermöglichen offene

und ehrliche Debatten, die zwischen Religionsgemeinschaften und in der gesamten Gesellschaft Vertrauen schaffen (32). Daher fördern beide Rechte offene und demokratische Gesellschaften (12).

In politischen und juristischen Diskussionen werde der Eindruck erweckt, so der Sonderberichtstatter, das Recht auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit und das Recht auf Meinungsfreiheit stünden in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zueinander (5-6). Der öffentliche Tenor laute: Die Meinungsfreiheit fördere die offene und direkte Debatte, einschließlich der satirischen Provokation. Die Religionsfreiheit wiederum schützt vor Provokation und unterbinde einen offenen Austausch.

Die Einschätzung, nach der die Meinungsfreiheit und die Religionsfreiheit in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen, beruht auf einem Missverständnis, so der Sonderberichtstatter. Denn die Religionsfreiheit schützt nicht die Religion als solche, sondern die Freiheit des Einzelnen, sich einer Religion anzuschließen oder auch auf Religion zu verzichten. Daher schließt die Religionsfreiheit eine kritische oder auch satirische Auseinandersetzung mit der Religion nicht aus (6).

#### **Zum Hintergrund des Mandats**

Das Mandat des UN-Sonderberichtstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit gibt es seit 1986. Der Schwerpunkt lag ehemals auf religiöser Intoleranz und wurde im Jahr 2000 erweitert. Heiner Bielefeldt

übernahm das Mandat im August 2010. In den vergangenen Jahren berichtete der Sonderberichterstatter zu den Rechten des Kindes im Bereich Religions- und Weltanschauungsfreiheit (2015), zur Prävention von Gewalt im Namen der Religion (2015), zum Umgang mit kollektiven Erscheinungsformen religiösen Hasses (2014) sowie zum Verhältnis der Religionsfreiheit zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen (2013). Er führte zudem Länderbesuche durch, zuletzt in Bangladesch, Libanon und Vietnam.

### Überblick

Der Sonderberichterstatter befasst sich zuerst mit der These, wonach das Recht auf Religionsfreiheit in einem Spannungsverhältnis zum Recht auf Meinungsfreiheit stünde (5-11). Im Folgenden arbeitet er die rechtlichen Ähnlichkeiten der Religions- und Meinungsfreiheit heraus (12-28). Im nächsten Abschnitt unterstreicht der Sonderberichterstatter die Bedeutung eines offenen interreligiösen Austauschs sowie einer öffentlichen Debattenkultur und stellt dafür einige Regeln auf (30-53). Gesetzgeberische Maßnahmen zur Einschränkung der Religions- und der Meinungsfreiheit erörtert der Sonderberichterstatter im letzten Teil (54-68).

### Strukturelle Ähnlichkeiten

Der Bericht verdeutlicht zu Beginn die strukturellen Ähnlichkeiten der Religions- und der Meinungsfreiheit.

- Beide Rechte schützen den Menschen, und nicht die Religion oder Meinungen als solche (13).
- Sie fördern die offene und lebendige Debatte, eine Grundlage für

demokratische Gesellschaften (30).

- Sie schützen die innere Dimension des Menschen (*forum internum*) absolut. Dazu gehören sein Denken, seine Ansichten sowie seine religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen (17-20).
- Sie schützen einen breiten Handlungsspielraum, die äußere Dimension (*forum externum*). Das Recht auf Religionsfreiheit schließt mit ein, eine Religion privat wie öffentlich, alleine oder gemeinsam mit anderen zu leben. Auch die Meinungsfreiheit ist in dieser Weise weit zu verstehen und schützt Personen, ein sehr breites Spektrum von Informationen, Meinungen und Ideen miteinander auszutauschen (21).

### Öffentliche Debattenkultur

Die Ausübung der beiden Rechte ermöglicht eine öffentliche Debattenkultur über religiöse Überzeugungen, Gewissensentscheidungen, Gedanken, Ideen, Meinungen und Interessen (12) und damit eine freie und demokratische Gesellschaft (30).

Die Ausübung der Rechte dient auch dazu, Vertrauen zwischen religiösen oder weltanschaulichen Gruppen sowie innerhalb der gesamten Gesellschaft zu schaffen (32). Vertrauen kann entstehen, wenn Religionsgemeinschaften, Kommunen und Länder sowie die Zivilgesellschaft interreligiöse und interkulturelle Dialoge führen, Bildungsmaßnahmen zum Austausch über Religionen und Weltanschauungen entwickeln und durchführen sowie am öffentlichen Diskurs über Religion teilnehmen.

Eine Debattenkultur ist Voraussetzung dafür, dass öffentlicher Diskurs und Dialog funktioniert. Der Bericht stellt dafür einige Regeln auf (45-49):

- Der Staat muss - unter Berücksichtigung der Menschenrechte - die rechtlichen wie praktischen Rahmenbedingungen für einen funktionierenden öffentlichen Diskursraum schaffen.

Staaten haben die Aufgabe, förderliche rechtliche und praktische Rahmenbedingungen zu schaffen, mit deren Hilfe freie und unabhängige Medien (Rundfunk, Presse, Onlinemedien) sowie zivilgesellschaftliche Akteure an den Debatten teilnehmen können (45).

- Ehrliche öffentliche Debatten sind unerlässlich.

Ehrliche öffentliche Debatten, getragen von freien und unabhängigen Medien, zivilgesellschaftlichen Gruppen oder Religionsgemeinschaften, sind wichtig. So können Gerüchte und Vorurteile korrigiert werden, bevor sie sich zu Überzeugungen verfestigen, die nicht auf Tatsachen beruhen. Spannungen können abgebaut werden, die sich aus der Vielfalt an Religionen und Weltanschauungen einer Gesellschaft ergeben können (47).

- Die Vielstimmigkeit innerhalb einer Religionsgemeinschaft muss sich in öffentlichen Debatten wiederfinden.

Öffentliche Debatten helfen, der Vielstimmigkeit einer Religionsgemeinschaft Ausdruck zu verleihen. Das ist wichtig, weil es keine Homogenität, sondern in jeder

Religion viele Interpretationen und Stimmen gibt. Es gibt auch keine homogene Mentalität von Angehörigen einer Glaubens- oder Weltanschauungsgemeinschaft. Religion ist immer nur ein Teil des Menschen, der sich zudem über seine Biografie, seine Einstellungen und seine Persönlichkeit definiert (48).

- Massenmedien sollten in ihren Inhalten, Leitungsgremien und bei ihren Mitarbeitenden die gesellschaftliche Vielfalt abbilden.
- Hassreden, die geeignet sind, zu Gewalthandlungen anzustacheln, müssen sofort öffentlich verurteilt werden.

Eine Debattenkultur schließt ein, Akteuren des Hasses kreativ zu begegnen. Der Sonderberichterstatter betont, dass es zu allererst die Aufgabe des Staates ist, auf Hassmanifestationen zu reagieren. Er muss Aufrufe zu Gewalt sofort scharf verurteilen und Gewalthandlungen wirksam verfolgen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien und Religionsgemeinschaften sollten sich ebenfalls daran beteiligen, Hassrede und daraus resultierenden Gewalthandlungen einen aufklärenden und faktenbasierten Diskurs entgegen zu setzen. Nur so kann verhindert werden, dass die Akteure des Hasses sich zur Vertretung einer schweigenden Mehrheit aufschwingen (50-53).

## Grenzen

Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie die Meinungsfreiheit haben rechtliche Grenzen (25-29; 54-58). Der Sonderberichterstatter betont: Der Regelfall ist die Freiheit, die Ausnahme die Begrenzung des Rechts. Wenn ein Staat die Einschränkung der Religionsfreiheit oder der Meinungsfreiheit für notwendig hält, muss er immer die menschenrechtlich gebotenen Voraussetzungen einhalten. Der Staat braucht eine gesetzliche Grundlage für die Einschränkung; die gesetzliche Grundlage muss klare Vorgaben enthalten und einen legitimen Zweck verfolgen. Schließlich darf es kein milderes Mittel geben, mit dem der Staat das Gleiche erreichen könnte. Seine Maßnahmen dürfen auch nicht außer Verhältnis zum Ziel stehen.

Viele Staaten berücksichtigen diese Vorgaben nicht, wenn sie religiöse Handlungen verbieten oder die Meinungsfreiheit einschränken. Staaten setzen zu schnell auf wirkungslose Verbote und versäumen es, nützliche kommunikative Gegenstrategien zu entwickeln und anzuwenden (55).

Artikel 20 Absatz 2 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte verpflichtet Staaten, das „Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz zu verbieten.“ Diese gesetzlichen Verbote müssen ebenfalls die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, betont der Sonderberichterstatter. Staatliche Stellen dürfen daher auch in diesem sensiblen Bereich die

Meinungsfreiheit nicht leichtfertig oder unverhältnismäßig einschränken.

## Problematische Einschränkungen

Der Sonderberichterstatter nennt eine Reihe von menschenrechtlich problematischen Einschränkungen der Meinungsfreiheit und der Religionsfreiheit.

- Blasphemiegesetze

Staatliche Verbote, die Religionen, religiöse Überzeugungen oder weltanschauliche Systeme vor respektlosen Aussagen schützen sollen, sind mit den Menschenrechten nicht vereinbar (59).

Das geht darauf zurück, dass die Menschenrechte nicht eine Religion oder Weltanschauung, sondern den Menschen in der Ausübung einer Religion oder Weltanschauung schützen.

Harsche Kritik und Satire können die Gefühle von Gläubigen verletzen (61). Allerdings schützen die Menschenrechte nicht vor Religionskritik oder Satire. Sie schützen auch nicht davor, dass Gläubige ihre Wut über eine respektlose Kritik öffentlich zum Ausdruck bringen; im Gegenteil: Der Sonderberichterstatter betont, dass eine solche Wut öffentlich zur Sprache kommen sollte ebenso wie die Forderung, diese Art und Form von Kritik in Zukunft zu unterlassen.

Blasphemiegesetze, so der Sonderberichterstatter, die eine Religion vor Kritik, Verletzung oder Beleidigung schützen sollen, tragen in vielen Staaten gerade nicht zu einem offenen religiösen Klima, Toleranz, Respekt und Gleichbehandlung bei. Vielmehr fördern sie

Stereotypen, Stigmatisierung,  
Diskriminierung und Gewalt.

- Unklare Gesetze gegen Hassrede

Den Staat trifft die Pflicht, Menschen durch administrative Verbote oder strafrechtliche Sanktionen vor Gewalt oder auch Diskriminierung zu schützen, die das Ergebnis von Hassrede ist (62). Gesetze gegen Hassrede müssen allerdings klar formuliert sein, betont der Sonderberichterstatter. Der Verweis auf den Schutz religiöser Harmonie oder gesellschaftlicher Eintracht kann nicht genügen, um Verbote bzw. strafrechtliche Sanktionen gegen Meinungsäußerungen zu rechtfertigen (64).

- Strafbarkeit von Überlegenheitsansprüchen

In einigen Fällen verbieten Strafgesetze zum Schutz vor Hassrede Überlegenheitsansprüche, die rassistisch, ethnisch oder religiös begründet sind. Der Sonderberichterstatter betont, dass solche Gesetze dazu führen können, jede Debatte über religiöse oder weltanschauliche Inhalte zu unterbinden (68). Er fordert daher, zwischen rassistisch oder ethnisch begründeten und religiösen Überlegenheitsansprüchen zu unterscheiden. Sonst wäre es nicht mehr möglich, über religiöse Ideen, metaphysische Überzeugungen und religiös begründete Normen zu streiten, sie theologisch zu analysieren und wissenschaftlich zu hinterfragen - auch wenn sie Überlegenheitsansprüche begründen (67). Das tun zu können, ist jedoch wesentlicher Bestandteil des Menschenrechts auf Religionsfreiheit und des Menschenrechts der Meinungsfreiheit

(68). Bei phänomenologischen Überlappungen kommt es wiederum darauf an, worauf der Überlegenheitsanspruch tatsächlich gegründet ist. Wenn Überlegenheitsansprüche dazu dienen, gesellschaftliche Machtstrukturen zu festigen oder ganze Gruppen zu verunglimpfen und damit gesellschaftlich auszuschließen, liegen eher rassistische Gründe vor. Um kategoriale Fehler zu vermeiden, ist eine genaue Analyse des Falles notwendig, bei der auch Art. 4 a) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form rassistischer Diskriminierung herangezogen werden muss.

#### **Übersetzung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts in Auszügen\***

\*Eigene, nichtamtliche Übersetzung. Maßgeblich ist der englische Wortlaut.

#### **Empfehlungen an Staaten**

76. Das Recht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit ergänzt das Recht der Meinungsfreiheit. Gesetzgeber, Gerichte und die Verwaltung sollten das berücksichtigen, wenn sie Gesetze oder politische Leitlinien erlassen bzw. anwenden.

78. Wenn Staaten religiöse Glaubensbekenndungen oder Meinungen einschränken oder verbieten wollen, dürfen sie dies nur, wenn sie die Vorgaben aus Artikel 18 Absatz 3, Artikel 19 Absatz 3 sowie Artikel 20 Absatz 2 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte strikt befolgen.

80. Staaten sollten in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren politische Leitlinien entwickeln, um Personen vor Intoleranz, negativen Stereotypen und Ausgrenzung wegen ihrer Religion zu



schützen. Ebenso müssen sie Personen vor Diskriminierung, Anstiftung zur Gewalt oder Gewalt wegen ihrer Religion schützen (...). Solche politischen Leitlinien sollten - wo immer möglich - zuerst auf Gegenrede und kommunikative Prozesse abstellen, bevor restriktive Maßnahmen Platz greifen.

82. Staaten müssen für einen öffentlichen Diskursraum die Rahmenbedingungen schaffen. Diese müssen es verschiedenen Bevölkerungsgruppen ermöglichen, frei und offen miteinander zu reden. Sie müssen zudem Medien und zivilgesellschaftlichen Akteuren ermöglichen, frei und unabhängig zu arbeiten.

83. Regierungsvertreter\_innen sollten religionsbezogene Hassrede immer schnell und eindeutig öffentlich verurteilen, wenn sie geeignet ist, zu Feindseligkeiten, Diskriminierung oder Gewalt anzustiften.

84. Staaten sollten bestehende Blasphemiegesetze abschaffen (...). Denn Blasphemiegesetze fördern Intoleranz, Ausgrenzung und Stigmatisierung und können dazu beitragen, zu Gewalt anzustiften (...).

85. Staaten sollten ein Klima der Straflosigkeit verhindern, weil es intolerante Gruppen darin bestärkt, Personen aufgrund ihrer Religion oder Weltanschauung zu diskriminieren, feindselig gegenüberzutreten oder ihnen gegenüber Gewalt anzuwenden. (...)

### **Empfehlungen an Religionsgemeinschaften und zivilgesellschaftliche Akteure**

87. Interreligiöser Dialog sollte dazu beitragen, alle Positionen zu Wort

kommen zu lassen. So können Minderheitenmeinungen innerhalb einer Religionsgemeinschaft zur Sprache kommen wie auch die unterschiedlichen Ansichten zwischen Religionsgemeinschaften. (...) Die Qualität interreligiöser Dialoge hängt insbesondere davon ab, ob Personen unterschiedlichen Alters, mit unterschiedlicher sexueller Orientierung, Frauen und Männer, unterschiedliche ethnische und indigene Gruppen daran teilnehmen; insbesondere Frauen müssen stärker Gehör finden.

88. Alle relevanten Akteure sollten zu einer Diskurskultur beitragen (...), in der sie Probleme offen und ehrlich ansprechen können. Eine solche Kultur kann dazu beitragen, schlechte Erfahrungen aus dem multireligiösen Zusammenleben durch positive Beispiele und Berichte zu korrigieren. Eine offene und ehrliche Diskurskultur kann zudem verhindern, dass sich Gerüchte zu Verschwörungstheorien entwickeln.

89. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden ermutigt, sich öffentlich mit Personen und Gruppen solidarisch zu zeigen, gegen die Akteure des Hasses hetzen (...).

### **Empfehlungen an die internationale Gemeinschaft**

91. Die internationale Gemeinschaft sollte weiterhin den Istanbul-Prozess verfolgen. Dieser dient dazu, die UN-Menschenrechtsratsresolution 16/18 vollständig umzusetzen. Der Rabat Plan of Action (Englisch, PDF, 153 KB, nicht barrierefrei) sollte in diesem Prozess als Interpretationshilfe herangezogen werden, um so die staatlichen Verpflichtungen näher zu bestimmen.