

›Unabhängige Insider‹ im UN-Menschenrechtsschutz

Erfahrungen des UN-Sonderberichterstatters über Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Heiner Bielefeldt



Foto: Cornelius Wachinger

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, geb. 1958, hat seit September 2009 den interdisziplinären Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg inne. Zuvor war er von 2003 bis 2009 Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Seit August 2009 fungiert er ehrenamtlich als UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Die Sonderberichterstatter/innen des UN-Menschenrechtsrats haben einen komplexen Aufgabenbereich zu bewältigen: Er reicht von diplomatischer Korrespondenz mit Regierungen zu konkreten Vorwürfen, über Ländermissionen, Berichte bis zur Präsenz in den UN-Gremien des Menschenrechtsschutzes. Die spezifischen Chancen, die in den Möglichkeiten schneller Reaktion, unabhängiger Analyse und eigenständiger thematischer Akzentsetzung bestehen, werden genauso deutlich wie die Grenzen und Schwierigkeiten der Tätigkeit. Beispiele aus der Arbeit des Sonderberichterstatters veranschaulichen die inhaltlichen Herausforderungen des Mandats über Religions- und Weltanschauungsfreiheit.

Der UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit (UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief) gehört zu den gegenwärtig¹ 33 thematischen Sonderverfahren (Special Procedures), die als Instrumentarium seit den achtziger Jahren in der damaligen UN-Menschenrechtskommission entwickelt wurden² und vom seit 2006 bestehenden UN-Menschenrechtsrat fortgeführt werden. Hinzu kommen neun länderspezifische Mandate. In den meisten Fällen werden die Mandate von Einzelpersonen wahrgenommen, es gibt im Kreis der Sonderverfahren aber auch einige Arbeitsgruppen, die jeweils aus fünf Mitgliedern bestehen. Die Amtszeit beläuft sich in der Regel auf drei Jahre; eine Verlängerung um weitere drei Jahre ist möglich und üblich.³ Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) in Genf leistet die unverzichtbare intellektuelle, thematische, kommunikative und logistische Unterstützung durch die Abteilung ›Special Procedures‹.

Der vorliegende Beitrag ist aus einer Binnenperspektive verfasst. Seit dem 1. August 2010 fungiere ich als UN-Sonderberichterstatter über Religions- und Weltanschauungsfreiheit – als vierter Inhaber des im Jahr 1986 geschaffenen Mandats.⁴ Nach gut einem Jahr in diesem Amt sehe ich mich immer noch am Anfang eines intensiven, oft schwierigen und zugleich überaus faszinierenden Lernprozesses. Die folgenden Ausführungen verfolgen ein doppeltes Ziel: Zum einen möchte ich das Potenzial aufzeigen, das den Sonderverfahren in der Menschenrechtspolitik innewohnt. Zum anderen sollen exemplarische Herausforderungen des Mandats für Religions- und Weltanschauungsfreiheit deutlich werden.

›Unabhängige Insider‹

Zu den Besonderheiten der Sonderverfahren gehört, dass die Mandatsinhaber/innen vom Menschenrechtsrat als unabhängige Sachverständige ernannt werden. Die Unabhängigkeit ist ihr Markenzeichen. Sie sollen nicht nur gegenüber den Regierungen, sondern auch in den Gremien der Vereinten Nationen stets als unabhängige Expertinnen und Experten auftreten. Aus diesem Grund – und nicht etwa wegen der notorischen Ressourcenknappheit des OHCHR – beziehen sie von den Vereinten Nationen kein Gehalt, sondern nehmen ihre Aufgaben rein ehrenamtlich wahr (was wiederum impliziert, dass sie in aller Regel einer hauptamtlichen Berufstätigkeit anderswo nachgehen).

Zugleich hat ihre Tätigkeit eine genuin politisch-diplomatische Dimension. Mit ihren Stellungnahmen zu konkreten Einzelfällen oder Konfliktsituationen und ihren Berichten zu länderspezifischen Menschenrechtsproblemen und systematischen Fragen sollen sie Impulse geben und Klärungsprozesse vorantreiben, ecken dabei aber unvermeidlich immer wieder an. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben genießen sie deshalb funktionelle Immunität als Sachverständige im Auftrag der Vereinten Nationen.

In dieser spannungsvollen Verbindung von unabhängiger Fachlichkeit und politisch-diplomatischem Auftrag liegen Chancen, Schwierigkeiten, aber auch der Reiz der Tätigkeit.⁵ Die Sonderberichterstatter/innen sind ›unabhängige Insider‹, was ein bisschen paradox klingen mag, die Sache aber genau trifft. Einerseits bewegen sie sich inmitten der Vereinten Nationen, andererseits bleiben sie weisungsunabhängig, da sie nicht in die Struktur und Hierarchie des UN-Personals eingebunden sind. Sie haben aufgrund ihrer Unabhängigkeit Manövrier- und Gestaltungsmöglichkeiten, die anderen Menschenrechtsorganen in dieser Form nicht zur Verfügung stehen, stoßen zugleich aber immer wieder an Grenzen, wenn ihre ehrenamtliche Funktion mit den Erfordernissen ihres Brotberufs kollidiert. Auch ihre Autorität ist eine eigentümliche Mischung von Amtsautorität und fachlicher Autorität. Sie wird mit der Beauftragung durch den Menschenrechtsrat gleichsam als Vorschuss erteilt und muss sich in der praktischen Arbeit immer wieder erneut bewähren und festigen. Die Mandatsinhaber/innen beschreiten dabei durchaus unterschiedliche Wege, setzen eigene Akzente und entwickeln oft einen eigenen Stil.

Fallbezogene Kommunikation

Die Aufgaben der Sonderverfahren sind vielfältig und könnten ohne die professionelle Unterstützung des OHCHR nicht geleistet werden. Dass diese Unterstützung, trotz hoher Kompetenz und großem Engagement dramatisch hinter den Erfordernissen zurückbleibt, ist oft festgestellt worden. Aus seinem ordentlichen Haushalt allein könnte das Amt nicht einmal jeweils eine Fachkraft für jede/n Sonderberichterstatter/in zur Verfügung stellen; nur dank Sonderzahlungen gelingt dies. Aus diesem Grund organisieren sich die Mandatsinhaber/innen – mit unterschiedlichem Erfolg – meistens noch Unterstützung von außen.

Wenig bekannt ist bislang die diplomatische Interventionstätigkeit zu Einzelfällen und akuten Problemlagen. Dies geschieht in Form von ›Allegation Letters‹ oder ›Urgent Appeals‹, die über die Ständigen Vertretungen in Genf an die betroffenen Regierungen geschickt werden und deren Inhalte zunächst vertraulich bleiben. Im Bereich des Mandats für Religions- und Weltanschauungsfreiheit geht es typischerweise um unfaire Gerichtsurteile gegen religiöse Dissidenten, bürokratische Schikanen gegen Angehörige religiöser Minderheiten, Konversions- und Missionsverbote, Zerstörung religiöser Einrichtungen, Fälle schulischer Indoktrination, gesellschaftliche Gewaltakte ohne angemessene staatliche Reaktion, gelegentlich auch Folter, Arbeitslager und Mord.

Nach Ablauf einer bestimmten Frist wird die zunächst vertrauliche Korrespondenz einschließlich der Reaktionen (oder der Nicht-Reaktionen) seitens der Regierungen offengelegt. Ab September 2011 geschieht dies in einem neuen Format, dem ›Joint Communications Report‹, welcher fortan dreimal jährlich vorgelegt wird und öffentlich zugänglich ist. Dies eröffnet neue Chancen für eine breitere Nutzung dieses Instruments auch durch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) oder andere Interessierte. Denn durch die regelmäßigen Berichte kann sich die Öffentlichkeit einen Überblick über die Korrespondenz, die innerhalb des Gesamtspektrums der Sonderverfahren mit den Regierungen stattfindet, verschaffen. Man erkennt auf diese Weise, welche Problemfälle gegenüber welchen Ländern angesprochen werden, ob sich daraus bestimmte Muster ergeben und wie (wenn überhaupt) die Staaten auf Vorwürfe reagieren. Zudem wird deutlich, wie intensiv die Sonderverfahren gerade bei einzelnen Fällen zusammenarbeiten. Die meisten ›Allegation Letters‹ tragen die Unterschrift gleich mehrerer Sonderberichterstatter. Typisch aus meinem Arbeitsbereich sind Kooperationen mit der Expertin für Minderheiten, mit dem Sonderberichterstatter über Meinungsfreiheit oder mit dem Sonderberichterstatter über Rassismus.

Zu den Vorteilen dieser Art diplomatischer Kommunikation zählen Flexibilität und Schnelligkeit. Anders als bei stärker formalisierten gerichtlichen oder

gerichtsähnlichen Beschwerdeverfahren gibt es keine komplizierten Rechtswege zu durchlaufen. Außerdem ist es auch zunächst nicht entscheidend, ob derjenige, der eine Information beim OHCHR einreicht, selbst von einer etwaigen Rechtsverletzung betroffen ist.⁶ Wenn die Sonderberichterstatter/innen Kenntnis von einem mutmaßlichen Problemfall haben, können sie oft innerhalb weniger Tage reagieren. Möglich ist dies nicht zuletzt aufgrund der Vertraulichkeit, die in der ersten Phase der Kommunikation strikt gewahrt wird. Anders als bei öffentlichen Briefaktionen von NGOs oder den Individualbeschwerdeverfahren der UN-Menschenrechtsausschüsse muss deshalb nicht einmal die Sachverhaltsaufklärung oder ein nationales Gerichtsverfahren abgeschlossen sein. Vielmehr gehen die Sonderverfahren von der Prämisse aus, dass die Staaten selbst aufgrund ihrer förmlichen Garantenstellung für die Menschenrechte dazu verpflichtet sind, entsprechende Aufklärung zu leisten. Die diplomatische Kommunikation der Sonderverfahren unterscheidet sich somit einerseits von stärker formalisierten Beschwerdeverfahren und andererseits von den unmittelbar öffentlichen Aktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Für die praktische Menschenrechtsarbeit ist es wichtig, die unterschiedlichen Formate zu kennen und als ein Gesamtpaket zu begreifen, innerhalb dessen sich die verschiedenen Handlungsoptionen wechselseitig ergänzen.

Ländermissionen

Die größte öffentliche Aufmerksamkeit im Kontext der Sonderverfahren finden offizielle Ländermissionen. Sie dauern in der unmittelbaren Durchführung

Es werden ›Allegation Letters‹ oder ›Urgent Appeals‹ über die Ständigen Vertretungen in Genf an die betroffenen Regierungen geschickt.

¹ Stand Ende August 2011.

² Vgl. Beate Rudolf, Die thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission, Heidelberg/New York 2000. Zu den Sonderverfahren allgemein siehe Beate Rudolf/Julia Raue, Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission, Vereinte Nationen, 1–2/2006, S. 12–18.

³ Vgl. die aktuelle Übersicht der Mandatsträger/innen über: <http://www.dgyn.de/zeitschrift.html>. Nähere Informationen zu sämtlichen Mandaten, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>

⁴ Vgl. Michael Wiener, Das Mandat des UN-Sonderberichterstatters über Religions- oder Weltanschauungsfreiheit. Institutionelle, prozedurale und materielle Rechtsfragen, Frankfurt/M. 2007.

⁵ Vgl. Joanna Naples-Mitchell, Perspectives of UN Special Rapporteurs on Their Role: Inherent Tensions and Unique Contributions to Human Rights, *The International Journal of Human Rights*, 15. Jg., 2/2011, S. 232–248.

⁶ Die Beschwerden können unter folgender Adresse eingereicht werden: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm>

Mehr als zwei Ländermissionen pro Jahr wären sicherlich wünschenswert, was aber praktisch nicht leistbar ist.

meist zehn bis 14 Tage, manchmal auch länger; hinzukommen natürlich inhaltliche und logistische Vorbereitungen sowie die Nachbereitung in Gestalt eines Länderberichts an den Menschenrechtsrat. Ländermissionen können nur auf Einladung und mit Kooperation der jeweiligen Regierung stattfinden. Eine ständige Einladung (Standing Invitation) an sämtliche thematische Sonderverfahren zu erlassen, wie dies bislang 87 Staaten getan haben, gilt als vorbildliche Praxis. Im Durchschnitt führen die Sonderberichterstatter/innen zwei Ländermissionen pro Jahr durch. Mehr wäre sicherlich wünschenswert, was aber praktisch nicht leistbar ist. Viele Mandatsinhaber/innen arbeiten (wie ich selbst) hauptberuflich an der Universität und können solche Missionen daher ausschließlich in den Semesterferien durchführen. Außerdem werden erhebliche Unterstützungsleistungen – in Sachen Logistik, Übersetzung, Länderexpertise, Protokollierung und Beratung – von Seiten des OHCHR beziehungsweise der UN-Landesteams benötigt, die nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen.

Die Missionen bestehen vor allem aus Gesprächen mit Angehörigen von Regierung, Zivilgesellschaft und (im Kontext meines Mandats) unterschiedlicher religiöser Gruppen. Sie finden nicht nur in der Hauptstadt, sondern an mindestens zwei weiteren Orten statt, damit regionale Unterschiede zu Buche schlagen können. Hinzu kommen oft auch Besuche in Gefängnissen, Schulen oder Flüchtlingslagern.

Mit Ländermissionen verfolgen die Sonderberichterstatter/innen mehrere Ziele: Ganz unmittelbar geht es darum, sowohl menschenrechtliche Defizite als auch vorbildliche Praktiken in einem Staat genau zu analysieren. Nach einer vorläufigen Gesamtschätzung, die schon am Ende des Besuchs vor Ort in einer Pressekonferenz öffentlich vorgestellt wird, folgt die ausführliche Berichterstattung an den UN-Menschenrechtsrat; dieser Bericht wird unmittelbar öffentlich zugänglich gemacht. Die Ergebnisse können aber auch anderweitig Verwendung finden, zum Beispiel innerhalb des seit 2008 im Menschenrechtsrat praktizierten neuen Verfahrens, der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR), dem sich alle Staaten regelmäßig zu unterziehen haben.⁷ Darüber hinaus tragen Ländermissionen dazu bei, dass die Mandatsinhaber/innen durch Informationen aus erster Hand ein klareres und umfassenderes Bild menschenrechtlicher Problemlagen gewinnen können. Beispielsweise haben mir die im Rahmen meines Länderbesuchs in Paraguay⁸ geführten Diskussionen über die staatliche Registrierung von Religionsgemeinschaften einmal mehr den Blick für eine Problematik geschärft, die sich ähnlich in ganz vielen Staaten stellt. In Paraguay müssen sich alle Gruppen mit Ausnahme der katholischen Kirche diesem bürokratischen Verfahren jedes Jahr aufs Neue unterziehen, was auf eine Diskriminierung der Nicht-Katholiken hinausläuft.

Gelegentlich trifft man auf das Missverständnis, Ländermissionen eines Sonderberichterstatters hätten eine Art Strafcharakter.

Besonders bewegend waren Begegnungen in einer Mennoniten-Siedlung im Chaco. Die dort lebenden Mennoniten, deren Vorfahren vor massiver Verfolgung durch Stalin aus der Sowjetunion geflohen waren, stammen ursprünglich aus Deutschland. In Schule und Alltag pflegen sie die deutsche Sprache, die in dieser weltabgeschiedenen Region die Hauptverkehrssprache ist (für mich als Deutschen ein fast surreales Erlebnis). Aufgrund ihres sprichwörtlichen Fleißes, der mich immer wieder an Max Webers berühmte Studie ›Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus‹ denken ließ, haben die Mennoniten im Chaco in den letzten Jahrzehnten eine florierende Agroindustrie aufgebaut. Im Schatten dieser Entwicklung sehen sich nun allerdings viele Angehörige der dort traditionell heimischen indigenen Völker auf den Status abhängiger Landarbeiter zurückgeworfen. Sie beklagen unterschiedliche Formen von Ausbeutung und Bevormundung, die auch Verletzungen ihrer Religionsfreiheit mit sich bringen: Angeblich werden nämlich die Job-Perspektiven für Indigene innerhalb der mennonitisch dominierten regionalen Monopolwirtschaft mehr oder weniger explizit von ihrem christlichen Bekenntnis und vom regelmäßigen Gottesdienstbesuch abhängig gemacht.

Der Konflikt zwischen Mennoniten und Indigenen bietet ein Beispiel dafür, dass eine Gruppe von Menschen, die wie die Mennoniten selbst eine jahrhundertelange dramatische Geschichte religiöser Verfolgung hinter sich hat, in die Lage geraten kann, religiösen Diskriminierungen Vorschub zu leisten, ohne dass ihnen dies wirklich bewusst zu sein scheint – eine tragisch anmutende Situation. Außerdem werfen die Eindrücke aus dem Chaco einmal mehr Fragen nach den Bedingungen legitimer Missionstätigkeit auf, die zweifellos zum Kernbestand der Religionsfreiheit gehört, zugleich aber mit spezifischen Sicherungen einhergehen muss, damit Situationen struktureller Verletzlichkeit – etwa durch Armut oder ethnischen Minderheitenstatus – nicht ausgenutzt werden.

Gelegentlich trifft man auf das Missverständnis, Ländermissionen eines Sonderberichterstatters hätten eine Art Strafcharakter. Als Deutschland Anfang 2006 vom Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung besucht wurde,⁹ sorgte dies für einen regelrechten Sturm im Blätterwald. Nach dem PISA-Schock jetzt auch noch ein UN-Sheriff – so der Tenor der Berichterstattung. Tatsächlich fällt die Entscheidung in Sachen Ländermissionen in einer Schnittmenge unterschiedlicher Kriterien. Es sind dies Gesichtspunkte des Regionalproporz, Möglichkeiten praktischer Wirksamkeit, politische Umbruchsituationen (zum Guten oder zum Schlechten), nicht zuletzt auch die menschenrechtliche Brisanz der Lage vor Ort. Angesichts der Tatsache, dass derzeit insgesamt 33 thematische Sonderverfahren tätig sind, besteht außerdem ein erheblicher Koordinierungsbedarf. Beflügelt vom ›Arabischen Frühling‹ würden viele Man-

datsinhaber/innen derzeit am liebsten nach Ägypten reisen, was aber natürlich nicht dazu führen darf, dass alle gleichzeitig dort eine Mission beantragen.

Systematische Fragen

Die tagtägliche Beschäftigung mit konkreten Einzelfällen sowie die intensiven Eindrücke aus den Länderbesuchen führen zu einer Vielzahl von Beobachtungen, die danach drängen, systematisch ausgewertet zu werden.¹⁰ Man entwickelt mit der Zeit zum Beispiel ein Sensorium für Risikofaktoren und besonders gefährdete Gruppen. So finden Verletzungen der Religionsfreiheit häufig dort statt, wo identitätspolitische Emotionalisierung und kontrollpolitischer Ordnungsfetischismus zusammentreffen (was leider nicht selten der Fall ist). Gefährdet sind dadurch vor allem Angehörige von solchen Minderheiten, die im Land nicht traditionell ansässig sind, deshalb als ›fremd‹ gelten und zugleich im Rufe stehen, einflussreiche Kontakte zum Ausland zu pflegen. Eine Frage, die mich nicht loslässt, richtet sich auf die Quellen des oft unglaublichen Hasses, mit denen man immer wieder konfrontiert wird. Wie kann es geschehen, dass kleine, friedliche Gruppen – Baha'is, Ahmadis, Sufis, Zeugen Jehovas und andere – mancherorts einen tödlichen Hass auf sich ziehen, der sich, wie mir scheint, häufig aus einer Verbindung von Paranoia und Verachtung speist? Was lässt sich dagegen tun? Welche Rolle kann die schulische Bildung dabei spielen, welches Potenzial haben interreligiöse Begegnungsprojekte, und was kann und darf man von den Medien erwarten?

Eine Möglichkeit, solche thematischen Fragen systematisch zu bearbeiten, bieten die Jahresberichte, die zweimal jährlich fällig sind – in meinem Fall im Frühjahr an den Menschenrechtsrat in Genf und im Herbst an die Generalversammlung in New York. Neben der Rechenschaftslegung über konkrete Aktivitäten enthalten die Jahresberichte jeweils einen inhaltlichen Schwerpunkt. Asma Jahangir's letzter Bericht an den Menschenrechtsrat hatte sich mit der Früherkennung von religiös motivierten Gewaltausbrüchen beschäftigt.¹¹ In meinem ersten Bericht an den Menschenrechtsrat ging es schwerpunktmäßig um Religions- und Weltanschauungsfreiheit im Kontext der öffentlichen Schule.¹² Im bevorstehenden Bericht an die Generalversammlung, der seit kurzem bereits auf der Internetseite des OHCHR steht, untersuche ich die Rolle des Staates bei der Förderung interreligiöser Kommunikation.¹³ Ich plädiere dafür, den Begriff der interreligiösen Kommunikation weiter zu fassen als dies in den meisten Dialogprojekten geschieht und verweise auf Möglichkeiten, aber auch Gefahren, die sich aus staatlichem Engagement in diesem Feld ergeben.

Systematische Beiträge zu Grundsatzfragen sind gerade im Kontext der Religions- und Weltanschau-

ungsfreiheit schon deshalb unverzichtbar, weil dieses Menschenrecht wie wenige andere Rechte in den letzten Jahren Gegenstand politischer und ideologischer Auseinandersetzungen in den Vereinten Nationen geworden ist. Immer wieder kommen dabei Positionen zu Wort, die mit menschenrechtlichen Grundsätzen von Universalismus, Freiheit und Gleichberechtigung völlig unvereinbar sind. So gehen manche Staaten davon aus, dass von der Religionsfreiheit von vornherein nur Angehörige bestimmter etablierter Religionen – zum Beispiel Judentum, Christentum und Islam – profitieren können sollen. Menschen außerhalb eines so mehr oder weniger eng definierten Kreises anerkannter Religionen seien davon ausgeschlossen. Aus der Warte des normativen Universalismus gilt es dagegen klarzustellen, dass die Subjekte der Menschenrechte alle Menschen sind, und zwar schlicht aufgrund ihres Menschseins. Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützt in einem umfassenden Sinn die geistige, kommunikative und handlungspraktische Freiheit aller Menschen hinsichtlich ihrer tragenden Grundüberzeugungen. Dies schließt die Freiheit zum Glaubenswechsel oder zum Nicht-Glauben genauso ein, wie die Freiheit, für die eigene Überzeugung werbend einzutreten. All dies sind im UN-Kontext heiße Eisen.

Missverständnisse entstehen auch immer wieder um den Begriff der staatlichen Neutralität. Sinn ergibt er meines Erachtens als ein Fairnessprinzip für den staatlichen Umgang mit religiöser oder weltanschaulicher Vielfalt. So verstanden, ist der Begriff der Neutralität letztlich unverzichtbar. Er wird aber nicht selten so gefasst, als gehe es darum, staatliche Räume gegen die sichtbare Präsenz des Religiösen abzuschotten. Gemessen an der Religionsfreiheit, die auch

Eine Frage richtet sich auf die Quellen des oft unglaublichen Hasses, mit denen man immer wieder konfrontiert wird.

Missverständnisse entstehen auch immer wieder um den Begriff der staatlichen Neutralität.

⁷ Vgl. dazu Theodor Rathgeber, Das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen in Genf, in: Britta Utz/Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Menschenrechte (Hrsg.), Handbuch Menschenrechte, Edition 2010/2011, S. 153–174.

⁸ Der Besuch Paraguays fand Ende März 2011 statt. Es handelt sich dabei um meinen ersten förmlichen Länderbesuch seit Antritt des Mandats. Der zweite Besuch findet vom 1. bis 8. September 2011 in Moldau statt.

⁹ Vgl. den Länderbericht von Vernor Muñoz, UN Doc. A/HRC/4/29/Add.3 v. 9.3.2007.

¹⁰ Einen Überblick über 25 Jahre Mandat (von März 1986 bis März 2011) bietet ›Rapporteur's Digest on Freedom of Religion or Belief‹, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/RapporteursDigestFreedomReligionBelief.pdf>

¹¹ UN Doc. A/HRC/13/40 v. 21.12.2009, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-40.pdf>

¹² Vgl. UN Doc. A/HRC/16/53 v. 15.12.2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-53.pdf>

¹³ UN Doc. A/66/156 v. 18.7.2011, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Annual.aspx>

die Möglichkeit öffentlicher Manifestation religiöser oder weltanschaulicher Überzeugung enthält, erweist sich ein solcher Neutralitätsbegriff als unangemessen restriktiv.

Mehr als zehn Jahre lang waren die Debatten im Menschenrechtsrat, teils auch in der Generalversammlung, vom Streit über den Umgang mit der sogenannten »Religionsdiffamierung« überschattet.¹⁴ Im Namen der Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) kamen regelmäßig Resolutionen mit dem Titel ›Combating Defamation of Religions‹ auf den Tisch. Meine Vorgängerin Asma Jahangir hatte dagegen bereits die entscheidenden Argumente vorgebracht, denen ich mich öffentlich anschließen konnte: Zunächst ist völlig unklar, wer denn die eigentlichen Trägersubjekte des Schutzes vor Religionsdiffamierung sein sollen. Aufgrund der Formulierungen kann der Eindruck entstehen, es gehe um eine Art Ehrschutz für Religionen, womit die menschenrechtliche Systematik verlassen wäre. Außerdem bleibt der Begriff der Diffamierung vage und lässt sich deshalb leicht im Sinne autoritärer Politik und gegen religiöse Minderheiten beziehungsweise Dissidenten instrumentalisieren.

Manche Anzeichen deuten darauf hin, dass die Debatte über Religionsdiffamierung im UN-Kontext ihren Höhepunkt überschritten hat und – wer weiß – vielleicht ganz verebben wird. In der Sitzung des Menschenrechtsrats vom März 2011 ist es jedenfalls erstmals seit Jahren gelungen, eine Resolution zur notwendigen Überwindung negativer religiöser Stereotypen im Konsens zwischen OIC und der westlichen Staatengruppe zu verabschieden.¹⁵ Dies markiert einen Durchbruch; denn es ist klar, dass bei diesem Ansatz die Menschen als Rechtssubjekte im Mittelpunkt stehen. Das OHCHR hat in diesem Zusammenhang im Jahr 2011 vier regionale Workshops auf verschiedenen Kontinenten zur Bekämpfung von Hassrede organisiert.¹⁶ Die drei Sonderberichterstatter zu Meinungsfreiheit (Frank La Rue), Rassismus (Githu Muigai) und eben Religions- und Weltanschauungsfreiheit haben in diesen Debatten gemeinsame Stellungnahmen vorgetragen.

Die Sonderverfahren im System des UN-Menschenrechtsschutzes

Was bewirkt die Arbeit der Sonderverfahren in der Praxis? Auf diese alles entscheidende Frage, die sich immer wieder aufdrängt, gibt es keine einfache Antwort. Nüchternheit ist geboten. Selbst wenn man die Frage ausweitet auf das Gesamtsystem des UN-Menschenrechtsschutzes, wird die Antwort vermutlich nicht eindeutig ausfallen. Denn bekanntlich ist die Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen von manchen Widersprüchen durchzogen: Sie bewegt sich zwischen Fachlichkeit und oft vordergründiger Politisierung; sie spiegelt die real existierende Staa-

tenwelt wider und konfrontiert diese zugleich mit ungelösten normativen Standards; sie setzt ehrgeizige Ziele und bleibt doch immer wieder in Halbherzigkeiten und Kompromissen stecken. Gleichwohl sind die Vereinten Nationen für die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unverzichtbar. Ohne sie gäbe es weder den weltweiten normativen Rahmen, wie er in Gestalt völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtskonventionen vorliegt, noch die globalen Foren für den regelmäßigen internationalen Erfahrungsaustausch und das weltweite menschenrechtliche Monitoring. Im Gegenzug gilt jedoch genauso, dass ohne das Engagement zahlloser Menschenrechtsakteure vor Ort die menschenrechtliche Normen und Institutionen der Vereinten Nationen tote Buchstaben und leere Hülsen blieben.

Menschenrechtspolitik kann nur in breiten und verlässlichen Allianzen Schritt für Schritt wirksam werden. Akteursgruppen mit unterschiedlichen Rollen, Kenntnissen, Spezialisierungen – Staaten und NGOs, supranationale Organisationen und Bürgerinitiativen, Fachleute aus unterschiedlichen Disziplinen und politisch Interessierte – müssen sich mit Blick auf das große Ganze zusammenfinden; dies schließt harte Kontroversen natürlich nicht aus. Außerdem braucht es eine Vielzahl von Instrumenten, die einander im Prozess des menschenrechtlichen ›Institution Building‹ wechselseitig ergänzen: förmliche Beschwerdeverfahren und informelle Mediation, strukturelles Monitoring und spontane Proteste, kritische Berichterstattung und fachliche Analysen, nicht zu vergessen die Institutionen der politischen Bildung.

In diesem weiten Feld haben die Sonderberichterstatter/innen als ›unabhängige Insider‹ des UN-Menschenrechtsschutzes spezifische Möglichkeiten: Sie können Erfahrungen bündeln, Klärungsprozesse vorantreiben, Auskünfte verlangen und Informationen über Menschenrechtsverletzungen bearbeiten. Wirksam werden kann dieses Potenzial aber nur im Konzert der vielen menschenrechtlich engagierten Akteure. Deshalb brauchen die Sonderberichterstatter/innen Kontakte, Informationen, Kommunikation, kritische Solidarität und Unterstützung von allen Seiten.

Manche Anzeichen deuten darauf hin, dass die Debatte über Religionsdiffamierung im UN-Kontext ihren Höhepunkt überschritten hat.

Ohne das Engagement zahlloser Menschenrechtsakteure vor Ort würden die menschenrechtlichen Normen der Vereinten Nationen tote Buchstaben bleiben.

¹⁴ Vgl. dazu Jeroen Temperman, *Blasphemy, Defamation of Religions and Human Rights Law*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 26. Jg., 4/2008, S. 485–516.

¹⁵ Vgl. UN Doc. A/HRC/RES/16/18 v. 24.3.2011, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/18

¹⁶ Drei dieser regionalen Konferenzen haben bislang in Wien (Februar), Nairobi (April) und Bangkok (Juli) stattgefunden; die letzte Konferenz ist für Anfang Oktober 2011 in Santiago de Chile geplant, http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/