

Öffentliche Anhörung
„Religionsfreiheit und Demokratieentwicklung“
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
2. Dezember 2015

Sachverständiger:
Prof. Dr. Matthias Koenig
(Georg-August-Universität Göttingen &
Max Planck Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften)

Vorbemerkung

Das Thema „Religionsfreiheit und Demokratieentwicklung“, mit dem sich der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages befasst, hat eine Fülle innen- und außenpolitischer Dimensionen. Die Fragen der Fraktionen, die von den Folgen des Arabischen Frühlings bis hin zur Flüchtlingskrise, von der Scharia bis zum kirchlichen Sonderarbeitsrecht reichen, bringen dies deutlich zum Ausdruck. In der Absicht, einige Orientierungspunkte für die vielen Detailaspekte zu bieten, setzt die vorliegende Stellungnahme einen Akzent auf *allgemeine Fragen* zur Religionsfreiheit als Bestandteil einer menschenrechtsgeleiteten Politik.

Zum Thema „Religionsfreiheit und Demokratieentwicklung“ gibt es verschiedene wissenschaftliche Zugänge. Geschichtswissenschaftliche Zugänge beleuchten die kulturellen Wurzeln und politisch-rechtlichen Stationen der Religionsfreiheit seit dem Westfälischen Frieden, über die Verfassungskodifikationen der Neuzeit bis hin zur völkerrechtlichen Verankerung der Menschenrechte im zwanzigsten Jahrhundert. Verfassungs- und völkerrechtswissenschaftliche Zugänge analysieren den normativen Gehalt des Rechts auf Religionsfreiheit und dessen Umsetzung in Verwaltungshandeln, Gesetzgebung und Rechtsprechung. Religionswissenschaftliche Zugänge beleuchten das theologische und anthropologische Selbstverständnis religiöser Traditionen und dessen Kompatibilität mit Religionsfreiheit und Demokratie. Die vorliegende Stellungnahme bietet einen *sozialwissenschaftlichen* Zugang, der die Zusammenhänge von Menschenrechtsschutz, Religionsfreiheit und Demokratieentwicklung in einer global-vergleichenden Perspektive beleuchtet. Ein solcher Zugang kann dabei helfen, sich über die Voraussetzungen und Folgen politischen Handelns in einer zunehmend komplexen religiösen Situation zu vergewissern.

A. Allgemeine Fragen zur Religionsfreiheit

1. Religiöse Diversität, Fundamentalismus und aktuelle Konflikte

Lange Zeit wurde in den Sozialwissenschaften die These vertreten, dass gesellschaftliche Modernisierung notwendigerweise von Prozessen der Säkularisierung, insbesondere von einer Trennung von Religion und Politik, einer Privatisierung religiöser Praktiken sowie einem Rückgang

religiösen Glaubens begleitet sei. Obwohl die Säkularisierungsthese bis heute in unstrittigen empirischen Befunden wie der stetig zunehmenden Entkirchlichung in West- und Osteuropa sowie in Nordamerika Bestätigung findet, hat sie erheblich an Plausibilität eingebüßt. Sowohl die neue mediale Sichtbarkeit von Religion als auch die hohen Zustimmungswerte zu religiösen Glaubensvorstellungen in vielen nicht-westlichen Ländern¹ sind als Hinweise auf eine bleibende Vitalität oder gar „Rückkehr“ der Religion gewertet worden. Es wäre aber falsch zu meinen, dass grundlegende sozio-ökonomische und politische Transformationen spurlos an religiösen Traditionen vorbeigezogen wären und sich nunmehr religiös fundierte zivilisatorische Blöcke gegenüberstünden. Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation ist vielmehr eine weitreichende *Pluralisierung* religiöser und nicht-religiöser Überzeugungen. Nahezu alle Gesellschaften sind in Folge von Modernisierung, Medienrevolutionen, Migrationsströmen und Missionsbewegungen mit zunehmender religiöser Diversität konfrontiert. Religiöse Diversität umfasst dabei keineswegs nur die räumliche Kopräsenz verschiedener „Weltreligionen“, sondern auch deren innere Pluralisierung; in allen religiösen Traditionen – Judentum, Christentum, Islam, Hinduismus, Buddhismus, Konfuzianismus etc. – haben sich sowohl individualisierte Praktiken als auch neue lokale oder transnationale Gemeinschaften und Organisationen entwickelt, wurden liberale Werte wie Menschenrechte, Demokratie oder Geschlechtergleichheit sowohl theologisch angeeignet als auch theologisch kritisiert und konnten sich sowohl friedensförderliche als auch konfliktsteigernde Kräfte entfalten. Überlagert wird inter- und intrareligiöse Diversität noch durch die Polarisierung zwischen religiösen und nicht-religiösen bzw. säkularen Überzeugungen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage zu beantworten, **„welche Ursachen es für das Erstarken fundamentalistischer Strömungen in den Religionen [gibt] und welche Rolle sie in den gegenwärtigen Konflikten [spielen]“** (SPD). Die seit den 1970er Jahren erstarkenden fundamentalistischen Strömungen sind eine der vielfältigen religiösen Reaktionen auf die mit dem Umbruch von agrarischen zu industriellen bzw. post-industriellen Gesellschaften verbundenen sozio-ökonomischen und politischen Transformationen. Kennzeichnend für sie ist die Verabsolutierung religiöser Prinzipien, wobei oftmals Geschlechterbeziehungen, Familienmodelle und Sexualverhalten religiöser Reglementierung unterzogen werden. In charismatischen Varianten des Fundamentalismus, z.B. den weltweit erfolgreichen Pfingstbewegungen oder sufistischen Strömungen des Islam, wird die individuelle Lebensführung an der unbedingten Geltung religiöser Erfahrungen ausgerichtet. In legalistischen Varianten, etwa im orthodoxen Judentum und in verschiedenen Spielarten des Islamismus (u.a. Salafismus), wird nicht nur die individuelle Lebensführung, sondern auch die politisch-rechtliche Ordnung an unbedingten religiösen Normen orientiert.²

¹ Vgl. etwa Pippa Norris und Ronald Inglehart, *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press (2004).

² Vgl. etwa Martin Riesebrodt, *Rückkehr der Religionen? Zwischen Fundamentalismus und "Kampf der Kulturen"*, München: C.H. Beck (2000).

Hintergrund für das Erstarken solcher fundamentalistischer Strömungen sind zunächst vielfach Erfahrungen des Zusammenbruchs patriarchaler Familien- und Gemeinschaftsformen, der sozialen und kulturellen Entwurzelung und der Grenzen ökonomischer Aufstiegsmöglichkeiten, wie sie für neu entstehende urbane Mittelschichten charakteristisch sind. Neben solchen sozio-ökonomischen Faktoren ist das Erstarken fundamentalistischer Strömungen gerade außerhalb Europas aber auch auf die politischen Umstände der Entstehung moderner Nationalstaaten zurückzuführen. Nach Beendigung der europäischen Kolonialherrschaft verfolgten die politischen Eliten unabhängiger Staaten im Rahmen nationalistischer oder sozialistischer Ideologien oftmals Projekte erzwungener Säkularisierung, die religiöse Mehrheiten und Minderheiten gleichermaßen aus dem öffentlichen Raum zurückzudrängen versuchten. Insbesondere im arabischen Raum ist Widerstand gegenüber autoritären Staaten und ihrer restriktiven Religionspolitik daher als weiterer Faktor für das Erstarken islamistischer Strömungen anzusehen.³

Dass religiöser Fundamentalismus in aktuellen Konflikten eine große Rolle spielt, muss angesichts der jüngsten Ereignisse in Paris nicht eigens betont werden. Tatsächlich können fundamentalistische Bewegungen nicht nur Konflikte um religiöse Wahrheitsansprüche erzeugen, sondern auch sozio-ökonomische Ressourcen- und politische Machtkonflikte religiös überformen und damit zu „unteilbaren“ Konflikten machen. Aufgrund ihrer jenseitigen Heilsversprechen, ihrer strikten Lebensreglementierung und ihrer dualistischen Weltansicht vermögen sie teilweise auch Gewalt zu legitimieren. Insbesondere dort, wo die Fragmentierung traditioneller religiöser Autoritäten mit instabiler Staatlichkeit einhergeht, können fundamentalistische Gruppierungen in der Gewalt ein Mittel zur Durchsetzung ihrer politischen Ordnungsvisionen sehen.

Allerdings sollten diese Zusammenhänge von religiösem Fundamentalismus und aktuellen Konflikten nicht dazu verleiten, Konflikte ausschließlich unter Rekurs auf Religion wahrzunehmen. Ein Großteil innerstaatlicher Gewaltkonflikte in Afrika, im Mittleren Osten und Südostasien ist vorrangig auf die Exklusion ethnischer oder ethnoreligiöser Gruppen vom nationalstaatlichen Machtzentrum zurückzuführen. Und bei denjenigen Konflikten, die im engeren Sinne als religionsbezogenen gelten können, liegen die Konfliktursachen oftmals vorrangig in der restriktiven Religionspolitik autoritärer Staaten.⁴

Ebenso wenig sollten die Zusammenhänge aktueller Konflikte mit fundamentalistischen Strömungen dazu verleiten, letztere ausschließlich als Konfliktherd und Sicherheitsproblem zu wahrzunehmen. Im Gegenteil, unter spezifischen Bedingungen können sie auch demokratisierende Wirkungen entfalten,

³ Vgl. dazu Mansoor Moaddel, *Islamic Modernism, Nationalism, and Fundamentalism: Episode and Discourse*, Chicago: Chicago University Press (2005).

⁴ Vgl. Andreas Wimmer, *Waves of War. Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in the Modern World*, Cambridge: Cambridge University Press (2013) sowie Brian J. Grim und Roger Finke, *The Price of Freedom Denied. Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century*, Cambridge: Cambridge University Press (2011).

etwa indem sie benachteiligten Bevölkerungsgruppen neue Partizipationschancen eröffnen, zivilgesellschaftliche Institutionen stärken und strittige Moralfragen einem öffentlichen Diskurs zuführen; gerade die Hinwendung junger gebildeter Frauen in Ländern wie Ägypten oder der Türkei zu strikten muslimischen Frömmigkeitsformen ist vielfach als Emanzipation von traditionellen religiösen und säkularen Autoritäten interpretiert worden.⁵

Als politische Konsequenz ergibt sich daraus, in aktuellen Konfliktlagen zunächst behutsam das stets komplexe Zusammenspiel religiöser und nicht-religiöser Faktoren zu analysieren. Genau dies ist auch die Forderung des UN Sonderberichterstatter für Religions- und Glaubensfreiheit in seinem jüngsten Bericht über Gewalt im Namen der Religion, und er ergänzt, dass eine Bearbeitung religionsbezogener Konflikte die Einbindung verschiedener Stakeholder – Politik, Zivilgesellschaft, Religionsgemeinschaften und nicht zuletzt auch Medien – erfordert.⁶ Im Interesse einer dauerhaft friedlichen Koexistenz unter Bedingungen religiöser Diversität wird man ferner auf die politische Inklusion benachteiligter ethnoreligiöser Gruppen hinzuwirken versuchen. Und man wird sich für den Respekt rechtlich garantierter und faktischer Religionsfreiheit einsetzen.

2. Religionsfreiheit – völkerrechtliche Versprechen und politische Realitäten

Religionsfreiheit ist am Anfang des einundzwanzigsten Jahrhunderts in umfassender Weise völkerrechtlich verankert. Aufbauend auf Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) der Vereinten Nationen (UN) wurde sie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“, 1966) verankert. Neben Bestimmungen zu Nicht-Diskriminierung (Art. 2 Abs. 1 und Art. 26) sowie zum Schutz der Angehörigen von Minderheiten (Art. 27) garantiert der Zivilpakt das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit: „[d]ieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden“ (Art. 18). Im europäischen Kontext ist das Recht auf Religionsfreiheit in Art. 9 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, 1950) niedergelegt und wird auch durch Art. 10 der EU Charta der Grundrechte geschützt. Sowohl der UN Menschenrechtsausschuss in seinem „General Comment No. 22“ als auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seiner ständigen Rechtsprechung haben das Recht auf Religionsfreiheit dahingehend ausgelegt, dass es sowohl die Freiheit auf Religion (positive Religionsfreiheit) als auch die Freiheit von Religionszwang (negative Religionsfreiheit) umfasst; dass es sowohl (theistische, nicht-theistische und atheistische) Glaubensüberzeugungen (*forum internum*) als auch deren individuelle und kollektive Ausübung (*forum externum*) schützt; und dass staatliche Einschränkungen der Religionsausübung an

⁵ Vgl. etwa Saba Mahmood, *Politics of Piety. The Islamic Revival and the Feminist Subject*, Princeton: Princeton University Press (2005).

⁶ UN Dokument A HRC 28 66 [29. Dezember 2014], §§ 83-118.

das Vorliegen gesetzlicher Grundlagen und legitimer staatliche Ziele, insbesondere öffentliche Sicherheit, öffentliche Ordnung (*ordre public*) und Schutz der Rechte anderer gebunden sind.

Die Vielzahl völkerrechtlicher Proklamationen der Religionsfreiheit kann indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass unter den Menschenrechten gerade *sie* in ihrer Auslegung hochgradig umstritten ist. Schon im transatlantischen Dialog gibt es beträchtlichen Dissens darüber, ob sie (wie im Ersten Zusatzartikel der US-amerikanischen Verfassung) im engeren Sinne als *Religionsfreiheit* oder als *Religions- und Glaubensfreiheit* („freedom of religion and belief“, FoRB) zu interpretieren und schützen ist. Im Dialog mit islamischen Staaten weist die Diskussion um die Diffamierung von Religionen im UN Menschenrechtsrat auf beträchtlichen Dissens in der Interpretation von Religionsfreiheit hin. Und auch in den teils interessen-, teils wertegeleiteten Aktivitäten religiöser internationaler Nichtregierungsorganisationen wird eine Fülle von Auslegungen des Rechts auf Religionsfreiheit – vom Bestandsschutz religiöser Gruppenidentitäten bis hin zum Legitimationstitel für Missionsaktivitäten – sichtbar. Zusätzlich besteht das Dilemma, dass jede konkrete Umsetzung von Religionsfreiheit eine Kategorisierung dessen erfordert, was als „Religion“ gilt, und daher notwendigerweise mit deren Regulierung einhergeht.⁷

Dass die politische Realisierung der Religionsfreiheit hinter den völkerrechtlichen Versprechen zurückbleibt, zeigen viele global-vergleichende Untersuchungen. Systematische Informationen über den Stand der Umsetzung von Religionsfreiheit bieten beispielsweise die Berichte des Pew Research Center in Washington, D.C. Dokumentiert wird in ihnen das Ausmaß sowohl staatlicher Repression (Inhaftierung, Folter, Konversions- und Predigtverbote etc.) als auch gesellschaftlicher Repression (gewalttätige Übergriffe, Einschüchterung etc.) gegenüber Religion im Allgemeinen und gegenüber religiösen Minderheiten im Besonderen. Blickt man auf die 25 bevölkerungsreichsten Länder im Jahr 2015, so werden die Extremwerte beider Dimensionen von Ländern besetzt, die auch in den Berichten des UN Sonderberichterstatters für Religions- und Glaubensfreiheit, des US State Department oder der Arbeitsgruppe des Europaparlaments zu Religions- und Glaubensfreiheit vielfach erwähnt werden.⁸ Zu ihnen gehören China, wo protestantische Hauskirchen, römisch-katholische Gemeinden, die Falun Gong und Muslime in den nordwestlichen Provinzen staatlichen Restriktionen ausgesetzt sind; Indien, wo der Aufstieg der hindu-nationalistischen BJP in manchen Bundesstaaten von Anti-Konversionsgesetzen und gewaltsamen Übergriffen auf muslimische und christliche Minderheiten begleitet war; ferner Länder wie Ägypten, Bangladesch, Burma, Indonesien, Iran, Nigeria, Pakistan, Russland und die Türkei. Aufgrund des Zusammenhangs dieser teils drastischen Restriktionen mit gewaltsamen Konfliktdynamiken gibt es sowohl humanitäre als auch sicherheitspolitische Motive, sich für eine Stärkung der Religionsfreiheit einzusetzen.

⁷ Vgl. Winifred L. Sullivan, *The Impossibility of Religious Freedom*, Princeton: Princeton University Press (2005).

⁸ Pew Research Center, *Latest Trends in Religious Restrictions and Hostilities*, Washington, D.C., 2015, http://www.pewforum.org/files/2015/02/Restrictions2015_fullReport.pdf, S. 27.

Weniger eindeutig ist indessen die Frage zu beantworten, „*welcher Zusammenhang zwischen Religionsfreiheit und Demokratieentwicklung besteht und welche Konsequenzen sich daraus für die Politik ergeben*“ (SPD). Diese Frage ist in zwei Richtungen zu diskutieren. Stellt Demokratisierung eine Voraussetzung für die rechtliche Verankerung und politische Umsetzung von Religionsfreiheit dar? Oder ist rechtliche und faktische Religionsfreiheit umgekehrt ein Motor für Demokratisierungsprozesse? In beiderlei Hinsicht sind die empirischen Befunde nicht eindeutig. Zwar spricht zunächst vieles dafür, dass gerade Demokratien einen geeigneten politisch-rechtlichen Rahmen für die Realisierung von Religionsfreiheit darstellen, weil sie allen Bürgerinnen und Bürger gleiche politische Partizipationschancen gewähren. Tatsächlich weisen stabile Demokratien in den meisten empirischen Untersuchungen niedrigere Raten religiöser Restriktionen und auch religiöser Verfolgung auf.⁹ Seit Alexis de Tocqueville weiß man aber um die Möglichkeit, dass Demokratien auch eine Tyrannei der Mehrheit begünstigen können; und tatsächlich werden in manchen stabilen Demokratien – Indien (s.o.) ist dafür nur ein Beispiel – Mehrheitsreligionen privilegiert und religiöse Minderheiten benachteiligt. Erst im Zusammenspiel mit einem starken Menschen- und Grundrechtsschutz entfaltet Demokratie offensichtlich ihre integrativen Kräfte für den Umgang mit religiöser Diversität.

Auch was die umgekehrte Wirkungsrichtung angeht, sind die Befunde mehrdeutig. Einerseits gibt es Hinweise darauf, dass die durch Religionsfreiheit ermöglichten Missionsbewegungen aufgrund ihrer Beiträge zu zivilgesellschaftlicher Solidarität und Herausbildung einer öffentlichen Sphäre langfristig zu Demokratisierung beigetragen haben.¹⁰ Andererseits wird gerade in jüngster Zeit auf die Schattenseiten eines verengt verstandenen Rechts auf Religionsfreiheit für umfassende demokratische Partizipation hingewiesen. So kann der Diskurs um Religionsfreiheit dazu beitragen, Konfliktparteien als „religiös“ zu kategorisieren und Konflikte damit politischer Deliberation zu entziehen. Ferner kann die Gewährleistung kollektiver Religionsfreiheit religiöse Autoritäten und Hierarchien stärken und damit *innerreligiöse* Minderheiten, insbesondere Frauen, schwächen. Und schließlich kann Religionsfreiheit zum Banner regelrechter Kulturkämpfe werden, in denen Verteidiger religiöser Rechte – in öffentlichen und juristischen Arenen – gegen andere Menschenrechtsakteure, etwa gegen feministische oder LGBT Gruppen, opponieren.¹¹ Erst im Zusammenspiel mit dem Schutz *aller* universalen und unteilbaren Menschenrechte scheint Religionsfreiheit also Wirkungen auf Demokratisierungsprozesse zu entfalten.

⁹ Vgl. etwa Grim/Finke, op.cit., S. 217.

¹⁰ Vgl. Robert D. Woodberry, "The Missionary Roots of Liberal Democracy." *American Political Science Review* 106/2 (2012): 244-74.

¹¹ Vgl. Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press (2012); Elizabeth Shakman Hurd, *Beyond Religious Freedom. The New Global Politics of Religion*, Princeton: Princeton University Press (2015).

Die politische Konsequenz aus diesen Befunden ist, dass Maßnahmen zum Schutz der Religionsfreiheit weder das Engagement für demokratische Transformationen noch den allgemeinen Menschenrechtsschutz ersetzen können. Entsprechend betont auch die EU in ihren *Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief* (§4) die Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte als Rahmen für den Schutz der Religionsfreiheit.¹²

3. Maßnahmen zum Schutz der Religionsfreiheit

Religionsfreiheit stellt im Zusammenspiel mit Demokratie und Menschenrechte eine wichtige Komponente politisch-rechtlicher Antworten auf die Herausforderungen religiöser Diversität dar. Damit aber stellt sich die Frage nach geeigneten Instrumenten ihrer Durchsetzung: **„Über welche nationalen und multilateralen Maßnahmen kann das Recht auf Religions- und Glaubensfreiheit im Sinne der internationalen Menschenrechtskonventionen umgesetzt, die weltanschauliche Neutralität des Staates gestärkt und damit ein Zusammenleben der Menschen in religiös-weltanschaulicher Pluralität gefördert werden?“ (SPD)**

Diese Frage ist deswegen von Relevanz, weil manche westlichen Regierungen seit einiger Zeit den Schutz der Religionsfreiheit verstärkt über Instrumente uni- oder bilateraler Außenpolitik durchzusetzen versuchen. In den USA war es der *International Religious Freedom Act* (IRFA, 1998), der die Grundlage für eine stärkere Priorisierung der Religionsfreiheit auf der außenpolitischen Agenda geschaffen hat; neben der Schaffung einer *US Commission on International Religious Freedom* beauftragt er das US State Department zu jährlicher Berichterstattung über die weltweite Lage der Religionsfreiheit und eröffnet u.a. auch Möglichkeiten ökonomischer Sanktionen. In Kanada widmet sich das *Office of Religious Freedom* seit Februar 2013 dem weltweiten Schutz bedrohter religiöser Minderheiten und der Förderung religiöser Toleranz. Westeuropäische Regierungen erwägen, entsprechende Programme aufzulegen oder, wie die Niederlande, den Schutz der Religionsfreiheit in die Menschenrechtspolitik zu integrieren. Auch die Europäische Union hat mit den bereits zitierten *Guidelines* den Schutz von Religions- und Glaubensfreiheit zum Bestandteil ihrer Menschenrechtspolitik gemacht. Für gesicherte Befunde über die Effektivität dieser Initiativen ist es sicherlich noch zu früh. Man kann einerseits würdigen, dass die umfassenden US-amerikanischen Berichte zu einer wichtigen Informationsquelle über die weltweite Lage der Religionsfreiheit geworden sind. Die Erfahrungen des kanadischen Ambassador of Religious Freedom zeigen ferner, dass der Dialog mit den Religionsgemeinschaften neue diplomatische Optionen in Konflikt- und Postkonfliktsituationen eröffnet. Andererseits ist insbesondere die US-amerikanische Religionsfreiheitspolitik dafür kritisiert worden, dass sie aktuelle Konflikte einseitig in religiösen Kategorien wahrnehme, eine einseitige Deutung von Religionsfreiheit vertrete, leicht von geostrategischen Interessen beeinflussbar sei und insgesamt Gefahr laufe, als westlicher

¹² Council of the European Union, *EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief* [24 Juni 2013].

Interventionismus wahrgenommen zu werden. Selbst Verfechter dieses Ansatzes konzedieren, dass er selbst dort, wo ökonomische Sanktionen eingesetzt wurden (Eritrea), bislang keinerlei Erfolge hatte.¹³

Es gibt insofern gute Gründe dafür, zur Stärkung der Religions- und Glaubensfreiheit auf *multilaterale Maßnahmen* zu setzen. Erstens schafft gerade der multilaterale Menschenrechtsschutz Foren, auf denen dialogisch nach gemeinsamen Interpretationen der Religionsfreiheit gesucht und damit die Legitimität universaler und unteilbarer Menschenrechte gestärkt werden kann. Auch die *EU Guidelines* setzen daher einen Akzent auf die Förderung der Religions- und Glaubensfreiheit im Rahmen des multilateralen Menschenrechtsschutzes (§§ 58-66). Zweitens kommt hinzu, dass der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz – entgegen der Einschätzung mancher Skeptiker – durchaus langfristige Wirkungen entfaltet, wie neuere Studien zur Effektivität internationaler Menschenrechtskonventionen zeigen. Aufgrund ihrer hohen öffentlichen Legitimation vermögen sie die binnenpolitische Agenda, die Rechtsprechung und die Mobilisierungsdynamik sozialer Protestbewegungen zu beeinflussen. Dies gilt auch für den Bereich der Religionspolitik. Staaten, die den Zivilpakt ratifiziert haben, neigen unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsgrad und ihrer religionsdemographischen Zusammensetzung zu einer weniger repressiven Religionspolitik.¹⁴ Beachtenswert ist dabei, dass die Ratifikationseffekte in instabilen Demokratien besonders stark sind; anders als in stabilen Demokratien einerseits und autoritären Regimen andererseits haben zivilgesellschaftliche Akteure dort nämlich sowohl die Möglichkeiten als auch die Anlässe, sich für eine nachhaltige Ausweitung bürgerlicher und politischer Freiheiten einzusetzen und sich dazu auf international legitimierte Rechtsnormen oder auch regionale Vorbilder zu stützen. Ähnliches gilt für das mit dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt etablierte Individualbeschwerdeverfahren; für „Views“ des Menschenrechtsausschusses konnten positive Einflüsse auf die allgemeine Situation von Religionsfreiheit und bürgerlichen Rechten in den betroffenen Ländern nachgewiesen werden.¹⁵

All diese Befunde sprechen dafür, im Interesse der Durchsetzung von Religions- und Glaubensfreiheit die Menschenrechtsorgane von UN und Europarat zu stärken; sich für die Ratifizierung des Zivilpakts und seines ersten Fakultativprotokolls einzusetzen; flankierende Maßnahmen wie die Zusammenarbeit mit unabhängigen Gerichten und lokalen Menschenrechtsorganisationen auszuloten; dabei einen Schwerpunkt auf die Stabilisierung von Übergangsdemokratien zu setzen; und bei der rechtlich-politischen Ausgestaltung die Orientierung an regionalen Vorbildern zu fördern.

¹³ Thomas F. Farr, "Examining the Government's Record on Implementing the International Religious Freedom Act", Testimony before the House Committee on Oversight and Government Reform, June 2013, S. 3; vgl. ferner Peter G. Danchin, "U.S. unilateralism and the international protection of religious freedom: the multilateral alternative." *Columbia Journal of Transnational Law* 33 (2002/3):33-137.

¹⁴ Vgl. Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights. International Law and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press (2009): 167-178.

¹⁵ Vgl. Wade M. Cole, "Institutionalizing shame: The effect of Human Rights Committee rulings on abuse, 1981–2007." *Social Science Research* 41/3(2012):539-54.

B. Religionsfreiheit in Deutschland (und Europa)

1. Religionsfreiheit und die Trennung von Staat und Religion

Sich im Rahmen einer multilateralen Menschenrechtspolitik für Religions- und Glaubensfreiheit einzusetzen, erhöht selbstredend die Verpflichtung, sich auch innenpolitisch für die Umsetzung der Religionsfreiheit einzusetzen. Der Umgang mit aktuellen Herausforderungen religiöser Diversität erfordert dabei allerdings eine Diskussion um normativ anspruchsvollere Standards als die menschenrechtlichen Minimalstandards dies nahelegen; genau darauf zielt die Frage, ob „*die Trennung von Staat und (den vorherrschenden) Glaubensgemeinschaften eine Grundvoraussetzung für Religionsfreiheit [ist]*“ (DIE LINKE).

Dass das Recht auf Religionsfreiheit faktisch mit einer großen Bandbreite rechtlicher Arrangements von Staat und Religionsgemeinschaften kompatibel ist, zeigt ein international vergleichender Blick auf aktuelle Verfassungen. 183 der gegenwärtig geltenden 194 Verfassungen weltweit garantieren heute – in freilich höchst unterschiedlichen Formulierungen – ein Recht auf Religionsfreiheit; zugleich anerkennen viele von ihnen aber auch Staats- oder Nationalreligionen, gewährleisten religiösen Mehrheiten Privilegien oder gestehen religiösen Autoritäten gar Einfluss auf staatliches Recht zu.

Nach herrschender völkerrechtlicher Meinung ist der menschenrechtliche Minimalstandard der Religions- und Glaubensfreiheit mit dieser Bandbreite rechtlicher Arrangements von Staat und Religionsgemeinschaften durchaus vereinbar. Dies gilt sowohl für den menschenrechtlichen Rahmen der UN als auch für den EGMR, der in seiner Rechtsprechung zu Art. 9 EMRK wiederholt festgestellt hat, das Recht auf Religionsfreiheit könne unter verschiedenen Staat-Kirche-Beziehungen – von strikten Trennungs- und korporatistischen Kooperationsmodellen bis hin zu Staats- oder Nationalkirchen – realisiert werden. Die Mitgliedsstaaten genossen in ihrer konkreten Umsetzung der Konventionspflichten gerade bezüglich Art. 9 einen relativ weiten Ermessensspielraum („margin of appreciation“), der im Übrigen durch die Brighton Declaration (2012) und Protokoll Nr. 15 (2013) dezidiert ausgeweitet wurde. Die Fälle *S.A.S. v. Frankreich* und *Lautsi v. Italien* dokumentieren diesen Ermessensspielraum besonders eindrücklich. In *S.A.S.* bestätigte die Große Kammer, dass die französische Regierung mit Verweis auf Erfordernisse des Zusammenlebens (allerdings nicht mit Verweis auf Geschlechtergleichheit) die öffentliche Gesichtverschleierung, insbesondere das Tragen des *niqab* verbieten dürfe (Nr. 43835/11 [1 Juli 2014]). In *Lautsi* erkannte sie indessen die Argumentation der italienischen Regierung an, dass Kruzifixe in Klassenräumen öffentlicher Schulen lediglich ein „passives Symbol“ ohne erkennbaren doktrinären Einfluss seien und insoweit die Neutralitätspflicht des Staates nicht verletzen (Nr. 30814/06 [18. März 2011]).

In der Rechtswissenschaft und politischen Philosophie gibt es indessen viele Stimmen, die höhere normative Ansprüche an religionsfreiheitskompatible institutionelle Arrangements stellen. Das wichtigste Argument ist, dass Religionsfreiheit ihrem normativen Geltungssinn nach stets als *gleiche*

Religionsfreiheit zu interpretieren sei. Im Gegensatz zu älteren Konzeptionen religiöser Toleranz, die auf Erlaubnis bzw. Duldung religiöser Differenz oder auf die pragmatische Befriedigung von deren Konfliktpotential zielen, bezieht sich Religionsfreiheit demnach auf den wechselseitigen Respekt Aller als Staatsbürger/-innen mit gleichen Freiheitsrechten.¹⁶ Folgt man dieser Konzeption, wird man die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates und die Trennung von Staat und Glaubensgemeinschaften als Voraussetzung für die Umsetzung von Religionsfreiheit höher gewichten. Es gibt übrigens auch Hinweise, dass Trennung ihrerseits wiederum die Umsetzung *anderer* Menschenrechtsnormen beeinflusst; so sind die Effekte der Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), gemessen an Bildungsgleichheit und reproduktiver Gesundheit, dort am höchsten, wo Staat und Religionsgemeinschaften getrennt sind.¹⁷

Nun kann auch die Trennung von Staat und Glaubensgemeinschaften institutionell verschieden ausgestaltet werden; während der Staat im rigide-republikanischen Trennungsmodell die Religion zur Durchsetzung eigener Wertprinzipien aus dem öffentlichen Raum drängt, wird im flexibel-liberalen Trennungsmodell lediglich die wechselseitige Autonomie von Staat und Religionsgemeinschaften gewährleistet. Der kanadische Philosoph Charles Taylor hält das flexibel-liberale Trennungsmodell für den geeigneten politisch-rechtlichen Rahmen zur Umsetzung gleicher Religionsfreiheit.¹⁸ Gleichzeitig betont er vor dem kanadischen Erfahrungshintergrund, dass Staat und Gesellschaft im Umgang mit migrationsbedingter religiöser Diversität *zusätzlich* die Pflicht hätten, tiefe religiöse Überzeugungen und deren Ausübung, wo immer möglich, angemessen zu berücksichtigen („reasonable accommodation“).

Auch im europäischen Kontext finden normative Prinzipien von gleicher Religionsfreiheit und inklusiver Neutralität zunehmend Beachtung.¹⁹ Es ist kein Zufall, dass die vom EGMR seit dem ersten Fall (*Kokkinakis v. Griechenland*, Nr. 14307/88 [25 Mai 1993]) festgestellten Verletzungen von Art. 9 EMRK großenteils diejenigen Mitgliedsstaaten betreffen, deren enge Staat-Kirche-Verflechtungen mit Benachteiligungen religiöser Minderheiten bei der Religionsausübung, der rechtlichen Registrierung oder im öffentlichen Schulwesen einhergehen.²⁰ Gleichzeitig ist deutlich, dass die religionspolitische Umsetzung von gleicher Religionsfreiheit und inklusiver Neutralität historische Staat-Kirche-Beziehungen und religionsdemographische Faktoren berücksichtigen muss und insofern stets kontextspezifisch zu formulieren ist.

¹⁶ Vgl. prominent Martha Nussbaum, *Liberty of Conscience. In Defense of America's Tradition of Religious Equality*, New York: Basic Books (2008) und Rainer Forst, *Toleranz im Konflikt. Geschichte, Gehalt und Gegenwart eines umstrittenen Begriffs*, Frankfurt am Main: Suhrkamp (2003), S. 42-48.

¹⁷ Vgl. Simmons, op.cit.

¹⁸ Jocelyne Maclure und Charles Taylor, *Laizität und Gewissensfreiheit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp (2011).

¹⁹ So beispielsweise im Abschlussbericht des EU-FP7-geförderten Programms RELIGARE; vgl. Marie-Claire Foblets und Katei Alidadi, „Religion in the Context of the European Union: Engaging the interplay between religious diversity and secular models“, RELIGARE Report, 2013 (www.religareproject.eu).

²⁰ Vgl. Matthias Koenig, „Religiöse Diversität am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte“. In: Hans Michael Heinig und Christian Walter (Hg.), *Religionsverfassungsrechtliche Spannungsfelder*. Tübingen: Mohr Siebeck (2015), S. 147-170.

2. Aktuelle Herausforderungen der Religionsfreiheit in Deutschland

Je nach normativer Auslegung der Religionsfreiheit (s.o.) wird man die aktuellen Herausforderungen religiöser Diversität in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich akzentuieren. Dies gilt schon für die Frage, ob Religionsfreiheit bzw. die Trennung von Staat und Glaubensgemeinschaften „*in Deutschland gewährleistet [ist]*“ (**DIE LINKE**). Das deutsche Staatskirchenrecht, das in den über Art. 140 GG inkorporierten Art. 136-139 und 141 der Weimarer Reichsverfassung niedergelegt ist und als vielfach als „hinkende Trennung“ bezeichnet wird, entspricht zweifelsohne dem menschenrechtlichen Minimalstandard der EMRK. Tatsächlich ist das in Art. 4 GG garantierte Recht auf Religionsfreiheit in seinen Schutzwirkungen sogar umfassender als Art. 9 EMRK und auch als viele andere europäische Verfassungsordnungen. Es kommt nicht von ungefähr, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Urteil zum Kopftuch der muslimischen Lehrerin an einer öffentlichen Schule den weiten Schutzbereich gleicher Religionsfreiheit bestätigt und damit die Praxis einiger Bundesländer korrigiert hat (1 BvR 471/10 [27. Januar 2015]); das Urteil tendiert in eine genau gegensätzliche Richtung zur „nouvelle laïcité“ in Frankreich, in deren Rahmen die Gerichte inzwischen sogar das Verbot von Kopftüchern in privaten Kinderkrippen akzeptieren.²¹

Dennoch stellen sich im deutschen Kontext migrationsbedingter religiöser Diversität in Kombination mit anhaltender Säkularisierung neue Fragen. „*Was sind die zentralen rechtlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen bei der Wahrung der Religionsfreiheit in Deutschland, und wie Politik, Zivilgesellschaft und die Religionsgemeinschaften zu dieser beitragen?*“ (**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**). An *erster* Stelle ist hier die Einbeziehung religiöser Minderheiten, insbesondere des Islam, in das komplexe Gefüge des korporativen Kooperationsmodells von Staat und Glaubensgemeinschaften zu nennen. Auch wenn es bekanntlich viele Hürden und anhaltende Schwierigkeiten dieses Prozesses gibt, kann man der deutschen Rechtsordnung insgesamt eine recht hohe Anpassungsfähigkeit an religiöse Diversität attestieren, weil sie – anders etwa als das rigide-republikanische Trennungsmodell – auch der kollektiven und korporativen Dimension des Rechts auf Religionsfreiheit Rechnung trägt. Die jüngsten Initiativen in einzelnen Bundesländern zur Organisation islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen und zur Gewährleistung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts für muslimische Dachverbände deuten in genau diese Richtung. In der Rechtswissenschaft wird diese Anpassungsfähigkeit im terminologischen Übergang vom Staatskirchenrecht zu einem grundrechtlich basierten Religionsverfassungsrecht vollzogen.²² Es wird allerdings eine dauerhafte Herausforderung bleiben, wie sowohl individuelle als auch kollektive Religionsfreiheit zu gewährleisten ist, wenn sich das religiöse Feld zunehmend intern fragmentiert, sich religiöse und ethnische Identitäten miteinander verbinden und fluide transnationale

²¹ Vgl. Stéphanie Henneze Vauchez und Vincent Valentin, *L'affaire Baby Loup ou la Nouvelle Laïcité*. Issy-les-Moulineaux: Lextenso éditions, 2014.

²² Vgl. Christian Walter, *Religionsverfassungsrecht - in vergleichender und internationaler Perspektive*, Tübingen: Mohr Siebeck (2006).

Netzwerke entstehen, auf die auch die Regierungen der Herkunftsländer Einfluss zu nehmen versuchen. Dass die Suche nach angemessenen Arrangements inklusiver Neutralität religionspolitisch geboten ist, sollte angesichts der Zusammenhänge restriktiver Religionspolitik und fundamentalistischen Strömungen (s.o.) indessen nahe liegen.

Neben der Einbeziehung neuer Religionsgemeinschaften in das rechtliche Gefüge der Beziehungen zwischen Staat und Glaubensgemeinschaften stellt sich *zweitens* auch die Frage nach der faktischen Umsetzung der Religionsfreiheit, insbesondere nach eventuellen Diskriminierungen aufgrund religiöser Zugehörigkeit. **„Welche Formen von Diskriminierung und faktischen Einschränkungen bei der Ausübung ihrer Religionsfreiheit erleben insbesondere Mitglieder nicht-christlicher Religionsgemeinschaften am häufigsten, und wie kann die Politik diesen erfolgreich begegnen?“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**. Einen schlaglichtartigen Zugang zu dieser Frage bietet der oben zitierte Bericht des Pew Research Center, der auf den – im Vergleich mit dem Rest der Welt – hohen Anteil der Länder in Europa verweist, in denen jüdische und muslimische Minderheiten belästigt werden.²³ Zwar geben diese Zahlen keinerlei Anhaltspunkte über Ausmaß und Formen der Belästigung ab, sie deuten aber darauf hin, dass sich jüdische wie muslimische Minderheiten in Europa stärker als anderswo teils auch gewaltförmiger Benachteiligung ausgesetzt sehen.

Zwei Aspekte dieser Problematik seien dabei hervorgehoben. Was muslimische Minderheiten angeht, wird in einer umfangreichen Survey-gestützten oder experimentellen Forschungsliteratur auf ethnische und religiöse Benachteiligungen („ethno-religious penalties“) auf dem Arbeitsmarkt hingewiesen. Zwar sind andere Faktoren – insbesondere Humankapital, Sprachkapital, Bildungserfolg etc. – zweifelsohne die entscheidenderen Faktoren zur Erklärung der Arbeitsmarktnachteile von Musliminnen und Muslimen in vielen europäischen Ländern. Aber auch nach Kontrolle solcher Faktoren verbleiben *ethno-religiöse* Benachteiligungen, die Hinweise auf mögliche direkte oder indirekte Diskriminierung muslimischer Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt geben.²⁴ Von etlichen Beobachtern wird daher eingefordert, die Politik möge stärker für direkte und indirekte Diskriminierung bei Einstellungsverfahren sensibilisieren und Möglichkeiten der angemessenen Berücksichtigung („reasonable accommodation“) am Arbeitsplatz (Gebetsmöglichkeiten, Freistellung bei Festzeiten und Feiertagen etc.) schaffen, zu denen die EU Beschäftigungsrichtlinie (2000/78) keine expliziten Bestimmungen enthält. Auch der UN Sonderberichterstatter für Religions- und Glaubensfreiheit sieht in der Diskriminierung und Intoleranz am Arbeitsplatz eine große Herausforderung für die Wahrung der Religionsfreiheit und spricht sich dafür aus, das Prinzip der

²³ Pew Research Center, *Latest Trends in Religious Restrictions and Hostilities*, Washington, D.C., 2015, http://www.pewforum.org/files/2015/02/Restrictions2015_fullReport.pdf, S. 30.

²⁴ Vgl. dazu Phillip Connor und Matthias Koenig, “The Muslim employment gap in Western Europe. Individual-level effects or ethno-religious penalties?”, *Social Science Research* 49 (2015): 191-201.

„reasonable accommodation“ im Dialog mit verschiedenen Stakeholdern – Politik, öffentlichen und privaten Arbeitgebern, Gewerkschaften – zu stärken.²⁵

Die Situation der jüdischen Minderheiten in Europa macht *zweitens* auf einen weiteren Typus aktueller Herausforderungen aufmerksam, nämlich die enge Verschränkung religionspolitischer Kontroversen in Europa und Deutschland mit den aktuellen Konflikten außerhalb Europas, insbesondere im Nahen Osten. Die von verschiedenen Menschenrechtsorganen von UN, Europarat und EU wiederholte Verurteilung von Antisemitismus und Islamophobie verweist insofern auf eine grundlegendere Herausforderung des Umgangs mit religiöser Diversität in einer zunehmend transnational verflochtenen Welt. In genau diesem Zusammenhang wäre auch die Frage zu diskutieren, **„welche Herausforderungen im Kontext der aktuellen Flüchtlingssituation bezüglich der Wahrung der Religionsfreiheit in Deutschland [bestehen], und wie Politik, Zivilgesellschaft und Religionsgemeinschaften hier frühzeitig ansetzen [können], um Angehörigen aller Glaubensgemeinschaften die Wahrung ihres Rechts auf Religionsfreiheit zu ermöglichen?“** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Abgesehen von den offenkundigen völkerrechtlichen Pflichten zur Gleichbehandlung von Flüchtlingen in Religionsausübung und Religionsunterricht stellt die frühzeitige dialogische Bearbeitung der aus den Herkunftsländern mitgebrachten religionsbezogenen Konfliktkonstellationen eine Herausforderung für den Umgang mit neuer religiöser Diversität dar.

C. Religionsfreiheit und Demokratieentwicklung im Islam

1. Islamisches Recht und Religionsfreiheit

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass Religionsfreiheit in einem engen Zusammenhang mit Demokratie und Menschenrechten steht, dass ihre rechtlich-politische Umsetzung aber kontextabhängig in durchaus unterschiedlichen Arrangements religiöser Diversität erfolgen kann. Diese Kontextabhängigkeit ist auch bei der Diskussion der Umsetzung von Religionsfreiheit in mehrheitlich muslimischen Gesellschaften zu beachten.

Dies gilt zunächst für die Frage **„[w]elche Konfliktpunkte zwischen einem islamischen Rechtssystem auf Basis der Scharia auf der einen und den für eine funktionsfähige Demokratie essentiellen Menschen- und Freiheitsrechten auf der anderen Seite [bestehen]?“** (CDU/CSU). Dass es abstrakt gesehen etliche normative Konfliktpunkte zwischen einem islamistischen Rechtsverständnis und den Menschenrechten gibt, ist bekannt; sie betreffen insbesondere die religiös-weltanschauliche Neutralität

²⁵ Vgl. Foblets und Alidadi, op.cit. sowie UN A/69/216 [5 August 2014], §§ 67-87. In diesen Zusammenhang würde auch die Frage gehören, ob **„das kirchliche Sonderarbeitsrecht weiterhin mit der Verfassung vereinbar und gesellschaftspolitisch tragbar ist“** (DIE LINKE); sie weist auf eine Spannung von Nicht-Diskriminierung und korporativer Religionsfreiheit hin, die in *Schiith v. Deutschland* (EGMR Nr. 45216/07 [6.10.2009]) zugunsten des Arbeitnehmers aufgelöst wurde, deren Klärung aber eine intensivere juristische und auch theologische Detaildiskussion erfordern würde.

des Staatswesens, das Recht auf Religionswechsel („Apostasie“), die rechtliche Gleichstellung nicht-islamischer und auch islamischer Minderheiten und natürlich die Geschlechtergleichheit.²⁶

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive wird das Verhältnis von islamischem Recht und Demokratie zumeist anhand der konkreten kulturellen Interpretation und institutionellen Umsetzung der Scharia betrachtet. Hier zeigt sich für das zwanzigste und einundzwanzigste Jahrhundert nun eine enorme Bandbreite. Diente der Rekurs auf islamisches Recht in den unabhängig gewordenen und zumeist autoritären Staaten zunächst als Mittel zur *Begrenzung* und Einhegung staatlicher Herrschaft, wurde es seit der Iranischen Revolution in etlichen Ländern zur *Grundlage* staatlicher Herrschaft gemacht; gegenwärtig beobachtet man vielerorts den Übergang zu post-ideologischen Verfassungen, in denen der Islam bzw. die Scharia als eine unter vielen Quellen des Rechts gesehen wird.²⁷

In vielen Verfassungen islamischer Staaten findet man neben einem (oftmals unscharf formulierten) Recht auf Religions- und Glaubensfreiheit eine explizite Verankerung des Islam als Staatsreligion und/oder einen Hinweis auf die Scharia. *Wie* dies im Einzelnen formuliert wird, ist indessen von großer Bedeutung; schon ob die Scharia als *die* Quelle oder als *eine* Quelle des Rechts angesehen wird, hat weitreichende Folgen für die Möglichkeiten von Regierung, Gesetzgeber und Rechtsprechung, Prinzipien gleicher Religionsfreiheit zur Geltung zu bringen. Es wird sogar die These vertreten, dass die Berücksichtigung der Scharia in der Verfassung säkularisierende Effekte haben kann, nämlich dann wenn ihre Auslegung den *ulema* entzogen und in die Hände unabhängiger, oftmals transnational vernetzter und an Proportionalitätsdenken gewöhnter Verfassungsrichter gelegt wird.²⁸ In jedem Fall wird man die Frage nach dem Verhältnis von islamischen Rechtstraditionen zu Demokratie und Menschenrechten nicht generell, sondern in Abhängigkeit von seiner konkreten kontextspezifischen Ausgestaltung beurteilen müssen.

2. Islam und Demokratisierung

Ähnlich ist aus sozialwissenschaftlicher Perspektive auch die Frage zu beantworten, „(...) *[w]ie demokratiefähig mehrheitlich islamische Gesellschaften [sind] und wo Europa ansetzen [kann], um diese auf dem Weg zu Demokratie und Menschenrechten zu unterstützen?*“ (CDU/CSU). Nach dem Scheitern des Arabischen Frühlings und dem Ausbruch von anhaltenden Bürgerkriegen erscheint eine nachhaltige Demokratisierungswelle in der Region – mit Ausnahme von Tunesien – in weite Ferne gerückt. Die Gründe für das Scheitern von Demokratisierung in der Region sind komplex und

²⁶ Dass „*ein damit [dem Euro-Islam] verbundener historisch-kritischer Ansatz dabei helfen [kann], die Konfliktpunkte zwischen islamischen Rechtssystemen auf Basis der Scharia und liberalen demokratischen Verfassungen zu entschärfen?*“ (CDU/CSU) dürfte insoweit unstrittig sein. Strittiger ist indessen, von wem die Anstöße für einen solchen Ansatz ausgehen müssten und welche alternativen normativen Ressourcen es innerhalb der islamischen Theologie für die produktive Aneignung von Demokratie und Menschenrechten gibt; vgl. etwa Nader Hashemi, *Islam, Secularism, and Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press (2009).

²⁷ Vgl. Said Amir Arjomand, "Islamic Constitutionalism." *Annual Review of Law and Social Science* 3 (2007):115-140.

²⁸ Vgl. Ran Hirschl, *Constitutional Theocracy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press (2010).

umfassen exogene und endogene Faktoren, die hier nicht dargestellt werden können. Hingewiesen sei aber auf empirische Befunde langjähriger Survey-Forschung, die Rückschlüsse auf einige wichtige Faktoren zu geben vermögen.

Ein stabiler Befund von *World Values Survey*, *Arab Barometer* und anderen Umfrageinstrumenten ist, dass die Demokratie als Regierungsform in der öffentlichen Meinung islamischer Länder enorm hohe Zustimmung erfährt. Mehr als 75% der Bevölkerung in der MENA-Region halten die Demokratie für die beste Regierungsform, unabhängig von der Intensität ihres religiösen Glaubens (Koranlektüre) und ihrer religiösen Praxis (Moscheebesuch). Unter Kontrolle anderer Variablen zeigt sich sogar, dass Befragte dieser Region sich *stärker* für die Demokratie als beste Regierungsform aussprechen als sonst auf der Welt.²⁹ Selbst nach dem Arabischen Frühling und der teils gewaltsamen Niederschlagung der Protestbewegungen ist die Zustimmung für Demokratie ungebrochen; die derzeitige Instabilität der Region und ihre ökonomischen Probleme werden zumeist anderen Faktoren als der Demokratiebewegung zugeschrieben.³⁰

Angesichts der langen Geschichte autoritärer Regime kann diese breite Unterstützung für Demokratie nicht überraschen. Umso wichtiger ist angesichts des Scheiterns von Demokratisierung die genauere Analyse, was in muslimischen Ländern im Einzelnen unter Demokratie verstanden wird. Dazu sind zwei Befunde aufschlussreich. *Erstens* ist die Unterstützung für demokratische Werte – anders als in anderen Ländern – nicht mit der Unterstützung für Geschlechtergleichheit verbunden; Bevölkerungsgruppen, die sich für Frauenrechte einsetzen, scheinen in islamischen Ländern vielmehr skeptisch gegenüber den Folgen demokratischer Öffnung zu sein.³¹ *Zweitens* gibt es unbeschadet des hohen Konsenses über die Demokratie als Regierungsform in den vielen islamischen Ländern eine starke Polarisierung hinsichtlich der Rolle des Islam in der politisch-rechtlichen Ordnung. In manchen Ländern (Pakistan, Saudi Arabien) stehen sich beinahe gleich große Gruppen gegenüber, welche die Gesetzgebung eher an Wünschen des Volkes oder eher an der Scharia ausrichten möchten. In anderen Ländern (Libanon, Türkei) ist die zweite Gruppe deutlich kleiner, aber in etlichen Ländern (Ägypten, Irak, Tunesien) ist sie mit ca. 20% so groß, dass sie politische Berücksichtigung verlangt.³²

Die größte Herausforderung für Prozesse der Demokratisierung in islamischen Ländern ist daher, diese verschiedenen Bevölkerungsgruppen und ihre jeweiligen Wertüberzeugungen *in gleicher Weise* in den politischen Prozess einzubinden. Tatsächlich kommen vergleichende Studien zu dem Ergebnis, dass die religionsinklusive Verfassungen sich sowohl günstiger auf die positive (nicht aber die negative)

²⁹ Vgl. Norris/Inglehart, op. cit, S. 147.

³⁰ Vgl. Michael Robbins, "People still want democracy." *Journal of Democracy* 26/4 (2015): 80-89.

³¹ Vgl. Helen Rizzo, Abdel Hamid Abdel-Latif und Katherine Meyer, "The relationship between gender equality and democracy: a comparison of Arab versus non-Arab Muslim societies." *Sociology* 41/6 (2007): 1151-70.

³² So die Daten des *Middle Eastern Values Survey*; vgl. Mansoor Moaddel "The Birthplace of the Arab Spring. A Report" (2013), http://mevs.org/files/tmp/Tunisia_FinalReport.pdf [access 25. November 2015].

Religionsfreiheit als auch auf die demokratische Entwicklung auswirken.³³ Das Beispiel der verfassungsgebenden Versammlung Tunesiens zeigt die Chancen entsprechend inklusiver Aushandlungsprozesse, aber auch deren Fragilität, was nochmals die Bedeutung der Stärkung von Übergangsdemokratien (s.o.) unterstreicht.

Auch die Diskussion der Lage in muslimischen Ländern bestätigt also, wie zuvor schon die Analyse europäischer Länder, dass die Umsetzung von Religionsfreiheit unter den gegenwärtigen Bedingungen religiöser Diversität politisch-rechtliche Arrangements erfordert, die gleichzeitig sowohl an den normativen Prinzipien von Menschenrechten und Demokratie orientiert als auch für kontextspezifische Akteurs- und Interessenkonstellationen sensibel sind. Die Politik wird sich darauf einstellen müssen, dass es den säkularen Rechtsstaat auf absehbare Zeit in verschiedenen Varianten geben wird.

³³ Vgl. z.B. Hanna Lerner, "Permissive constitutions, democracy, and religious freedom in India, Indonesia, Israel, and Turkey." *World Politics* 65/4(2013):609-55.