

**Institut für ausländisches öffentliches Recht
und Völkerrecht**

Beiträge
zum
**ausländischen öffentlichen Recht
und Völkerrecht**

Herausgegeben in Gemeinschaft mit
Friedrich Glum, Ludwig Kaas, Rudolf Smend, Heinrich Triepel

von
Viktor Bruns

Heft 5



Berlin und Leipzig 1928

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Die Missionsfreiheit

nach den Bestimmungen des geltenden Völkerrechts

von

Dr. Theodor Grentrup
S. V. D.



Berlin und Leipzig 1928

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Vorwort

Bei der Umgrenzung des Arbeits- und Forschungsbereichs für das „Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“ ist mit Zustimmung des Kuratoriums auch einem Sondergebiet sein Platz in dem Gesamtplan angewiesen worden, das bisher nicht immer der verdienten Aufmerksamkeit und Würdigung begegnete, trotzdem ihm sowohl in wissenschaftlicher als praktischer Hinsicht unleugbare Bedeutung zukommt: die wissenschaftliche Erforschung der kirchen- und religionspolitischen Bestimmungen des ausländischen Staatsrechts wie auch des Völkerrechts. Daß dieses Arbeitsgebiet als notwendige Ergänzung auch eine entsprechende Bearbeitung des Konkordatsrechts — weniger nach der geschichtlichen Seite denn als Problem des geltenden Rechts und als mögliche Aufgabe der Staatspolitik — in sich schließen mußte, leuchtet ohne weiteres ein.

Im Vergleich zu dem umfangreichen Forschungsgebiet des ausländischen Staatsrechts in seinen kirchen- und religionspolitischen Auswirkungen, deren kritisches und vergleichendes Studium sowohl für die deutsche Staatsrechtswissenschaft wie auch für die staatliche Praxis wertvolle Erkenntnisquellen erschließt, ist der Aktionsradius der völkerrechtlichen Regelung kirchen- und religionspolitischer Fragen bis zur Stunde noch ein verhältnismäßig bescheidener. Immerhin ist auch hier eine langsam ansteigende Tendenz nicht zu verkennen. Teilweise haben hierzu die durch den Weltkrieg verursachten territorialen Verschiebungen, vor allem auf kolonialem Gebiet, Anlaß und Anstoß gegeben. Und es erscheint wohl nicht abwegig, für die Zukunft eine wachsende Inanspruchnahme des Völkerrechts für die Regelung derartiger Fragen zu erwarten. Die noch in den Anfängen begriffenen Probleme des Minderheitenrechts werden allein schon eine Fortentwicklung in der angedeuteten Richtung notwendig machen.

Deutschland hat mehr als andere Staaten Veranlassung, der religions- und missionspolitischen Domäne des Völkerrechts wachsame Aufmerksamkeit zu widmen. Seine in den Friedensverträgen stark beschnittenen Rechte haben ihm eine missionspolitische Sonderstellung gebracht, die eine schwere Beeinträchtigung seiner außenpolitischen Interessen und Wirkungsmöglichkeiten darstellt. Um so wichtiger erscheint es, in zusammenfassender Darstellung die auf die Missionsfreiheit bezüglichen Bestimmungen des geltenden Völkerrechts der deutschen Öffentlichkeit vorzulegen. Die vorliegende Arbeit, welche als erste Studie aus dem oben umschriebenen Forschungsgebiet der kirchen- und religionspolitischen Fragen des ausländischen Staatsrechts und des Völkerrechts im Rahmen der „Beiträge“ erscheint, darf daher auf das freundliche Interesse wissenschaftlicher und politischer Kreise rechnen.

G e n f , den 10. September 1927.

Ludwig Kaas.

Inhalt

	Seite
Einleitung	7
I. Europa	
1. Rumänien	19
2. Bulgarien	28
3. Jugoslawien	30
4. Albanien	31
5. Griechenland	31
6. Rußland	32
7. Finnland	40
II. Asien	
A. Nahe Orient	
1. Türkei	41
2. Palästina	47
3. Syrien und Libanon	50
4. Irak	53
B. Fernasien	
1. Siam	54
2. China	57
3. Japan	73
4. Philippinen	73
5. Ostindische Inseln	74
III. Afrika.	
A. Allgemein (Kongo- und Brüsseler Antisklaverei-Akte)	75
B. Einzelgebiete.	
1. Madagaskar	81
2. Liberia	82
3. Englische und portugiesische Kolonien	83
4. Die ehemals deutschen Kolonien	
a) allgemein	84
b) die Mandatsgebiete im einzelnen	87
IV. Australien, Ozeanien.	
Mandatsgebiete.	
A. Allgemein	94
B. Die einzelnen Gebiete	
1. Die Inseln nördlich des Äquators	94
2. Nauru	96
3. Samoa	96
4. Neuguinea	96
V. Amerika	97
VI. Versailler Friedensvertrag	103
Schlußwort	109

Einleitung

I. Es zählt zu den wesenhaften Aufgaben des modernen Staates, alle gesellschaftlichen Organisationen, die sich innerhalb seines Machtbereiches betätigen, in ihrem äußeren und teilweise auch in ihrem inneren Rechtsbestande irgendwie zu bestimmen. Ob er sie positiv fördert oder wenigstens wohlwollend gutheißt, ob er sie nur ungern duldet oder gar verbietet, hängt davon ab, wie sie sich nach dem Urteil der jeweils maßgebenden Persönlichkeiten zum obersten Ziel des staatlichen Lebens verhalten.

Weil die Kirche als gesellschaftliche Organisation auftritt, muß der Staat sein Rechtsverhältnis auch ihr gegenüber zum Ausdruck bringen. Das Wirken der Kirche in der breiten Öffentlichkeit legt der staatlichen Gesetzgebung den fast physischen Zwang auf, sich mit ihr zu befassen. Dabei kann an sich die innere Einstellung der regierenden Männer zur Religion und das Werturteil über eine religiös orientierte Lebensgestaltung ganz in den Hintergrund treten. Der Politiker und Gesetzgeber sieht die Kirche vor allem als objektiv gegebene T a t s a c h e. Er schätzt ihre Stellung ab, mißt ihre Kraft und Fähigkeit, beobachtet ihre Tätigkeit und wertet ihre Erfolge mit Rücksicht auf das Volksganze. Der innere Lehrgehalt der Religion interessiert den Staatsmann als solchen nur insofern, als er durch seine Kenntnisnahme ein tieferes Verständnis für ihre öffentlichen Wirkungen gewinnt. Auf dieser Grundlage wird die staatliche Gesetzgebung in Bewegung gesetzt, m u ß in Bewegung gesetzt werden. Religion und Kirche von ihr ausschließen zu wollen, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Es kann dies um so weniger geschehen, je imponierender sich die Kirche in ihrer quantitativen und energetischen Größe offenbart.

Dazu gesellt sich ein Weiteres. Die Neuzeit hat die Gewissens- und Religionsfreiheit in die Liste der u n a n t a s t b a r e n M e n s c h e n r e c h t e eingetragen, die für alle Staatsangehörigen zu schützen, die oberste politische Gewalt als eine ihrer vornehmsten Pflichten ansieht ¹⁾. Mit diesen Rechten muß der Staat die Ansprüche der verschiedenen Konfessionen, die in seinem Territorium eine größere oder geringere Bedeutung haben, in Einklang bringen.

¹⁾ Vgl. J e l l i n e k, Georg, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 3. Aufl., München u. Leipzig 1919.

So finden wir denn in den grundlegenden Gesetzen aller Kulturstaaten der Gegenwart, der alten wie der neuen, der christlichen wie der nichtchristlichen, das Verhältnis der Staatsgewalt zur Kirche bzw. zur Religion in irgendeiner Form festgelegt, mit anderen Worten: wir finden überall ein **s t a a t s k i r c h l i c h e s R e c h t s s y s t e m**. Sein Grundriß und sein Ausbau im einzelnen wechseln nach Zeiten und Völkern. Kaum auf einem anderen Rechtsgebiete, auch wenn wir nur einen Querschnitt durch das **g e l t e n d e** Recht machen, sind unter Wahrung einiger allgemeiner Grundsätze die Kontraste so gewaltig, als gerade im Staatskirchenrecht. Die Gründe dafür sind zum nicht geringen Teil psychologischer Natur. Das Staatskirchenrecht ist selten ein ausschließliches Produkt des kalt und leidenschaftlos abwägenden Verstandes. Wenigen Menschen ist es gegeben, bei der Behandlung von Weltanschauungsfragen nur mit dem Kopf und nicht auch, teils bewußt teils unbewußt, mit dem Herzen zu arbeiten. Das gilt in gleicher Weise für jene, die die Religion, sei es als öffentlich organisierte Macht, sei es als private Angelegenheit, bejahen, als auch für jene, die sie grundsätzlich verneinen.

Was von der Stellung der Staatsregierung zur vollkommen entwickelten und endgültig organisierten Kirche gilt, muß analog auf die Kirche im Anfangsstadium oder die **M i s s i o n s k i r c h e** angewandt werden. Nur gestalten sich in diesem Falle die gegenseitigen Rechtsbeziehungen gewöhnlich äußerst einfach.

II. Wesentlich verschieden vom innerstaatlichen Recht sind Grundlage und Aufgabe, und damit logisch verbunden, Inhalt und Struktur des **V ö l k e r r e c h t s**. Man würde sich einer Übertreibung schuldig machen, wenn man die Aufnahme religionspolitischer Bestimmungen in die völkerrechtlichen Verträge für eine allgemeine und unbedingte Notwendigkeit erklären wollte. Nicht jede Staatsregierung muß bei der Erzeugung des Völkerrechts irgendwo und irgendwann ins religiöse Gebiet einen Griff tun. Es läßt sich, ohne die Begriffe und die Theorie zu vergewaltigen, sehr wohl denken, daß am Webstuhl des Völkerrechts, wo die Vertreter der Staatsregierungen das Schifflein werfen, nicht **e i n** Faden von der religionspolitischen Spule verarbeitet wird. Während der Blutumlauf des staatsrechtlichen Organismus ohne den staatskirchlichen Aderschlag ins Stocken geraten würde, kann der völkerrechtliche Körper ihn entbehren. Er **k a n n** ihn entbehren, aber er **k a n n** ihn auch besitzen. Das Ganze ist für ihn eine Frage der Zweckmäßigkeit, nicht der inneren Notwendigkeit. Eine kurze Durchmusterung der Hauptklassen der völkerrechtlichen Bestimmungen wird diesen abstrakten Aufstellungen mehr Anschaulichkeit verleihen.

Zunächst eine Feststellung! Der Blick wendet sich nur auf jenes Völkerrecht, das in der Zusammenarbeit der obersten Staatsregierungen erzeugt wird. Die Frage, ob es außerdem noch Quellen des Völkerrechts gibt (Apostolischer Stuhl, überhaupt die Spitzenbehörden internationaler Religionsgemeinschaften, nationale Minderheiten), bleibt auf sich beruhen.

Wenn das völkerrechtliche Material mit Rücksicht auf seinen Gegenstand eingeteilt wird, so können drei große Kategorien unterschieden werden.

Erstens: Vereinbarungen, die sich auf Handlungen beziehen, die nur innerhalb der Regierungen zur Ausführung gelangen, ohne Privatpersonen irgendwie unmittelbar zu berühren. Ein Beispiel bieten die Abkommen über zwischenstaatliche öffentliche Schuldentilgung.

Zweitens: Vereinbarungen zur Regelung der Rechtsverhältnisse, von denen die Bürger des einen Kontrahenten im Herrschaftsgebiete des anderen betroffen werden. Dazu gehören im allgemeinen z. B. die Bestimmungen in den Handels- und Niederlassungsverträgen.

Drittens: Vereinbarungen, in denen sich die vertragsschließende Regierung, sei es freiwillig, sei es gezwungen, zu bestimmten Maßnahmen ihren eigenen Staatsangehörigen gegenüber verpflichtet. Der außenpolitische Vertrag greift hierbei in das innere Rechtsgefüge des Staates ein. Besonders in der Zeit nach dem Weltkrieg ist die Zahl der Verträge dieser Art stark angewachsen, wie fast jedem Laien bekannt ist.

Nun die Frage: Wie stellt sich die religionspolitische Materie zu den aufgeführten Klassen der völkerrechtlichen Vereinbarungen?

Die zuerst genannte Klasse hat offenbar ihrer Natur nach mit Bestimmungen, die der Religion dienen, nichts gemein. Darüber ist kein weiteres Wort zu verlieren.

In der zweiten Klasse von Verträgen, die die Aufgabe haben, die Gesamtheit der geistigen und materiellen Güter der Staatsangehörigen im Auslande sicherzustellen, sind Vereinbarungen zugunsten der religiösen Interessen möglich. In vielen Staaten gewährleistet die Landesgesetzgebung allen Einwohnern, die Ausländer nicht ausgeschlossen, rechtlich und tatsächlich eine so weitgehende Religionsfreiheit, daß es hieße, Eulen nach Athen tragen, wenn das Völkerrecht noch etwas hinzufügen wollte. Aber es gibt Fälle, in denen es notwendig oder zumindest erwünscht ist, daß der Heimatstaat neben anderen geistigen Interessen auch die religiösen Belange seiner Bürger in einem fremden Lande vertraglich schützt. Welcher Art die Gründe sind, braucht an dieser Stelle nicht näher erörtert zu werden.

Die dritte Klasse der Staatsverträge erweckt unter dem Gesichtspunkt des Religionsschutzes lebhaftes Aufmerksamkeitsinteresse. Wenn das Völkerrecht ausnahmsweise ein Stück der inneren Rechtsverhältnisse eines Staates an sich zieht, so wird gewöhnlich einem schwächeren von einem weit mächtigeren ein Vertrag mit einseitigen Bindungen auferlegt. Der mit der größeren Machtfülle ausgerüstete Staat gefällt sich dabei mehr oder minder in der Rolle des Pädagogen, der seinem Schützling den rechten Weg zeigt und ihn notfalls mit zartem oder kräftigem Griff darauf erhält. Daß durch den Eingriff von außen die Souveränität des anderen Staates wenigstens formell eine teilweise Einbuße erleidet, steht außer Frage. Aber — so müssen wir offenbar den Grundgedanken eines solchen Vorgehens ausdeuten — es ergeben sich bisweilen Umstände, in denen ein kleiner Abstrich an der vollen Unabhängigkeit der Staatsautorität leichter erträglich scheint als eine dauernde Unordnung, die den Völkerfrieden gefährdet oder das Weltgewissen belastet. Die moralische Kraft dieser Argumentation wächst, wenn es sich um den Schutz von elementaren Menschenrechten handelt.

Zu den Verträgen der letzten Art gehören jene, die von den europäischen und amerikanischen Regierungen seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts bis zu Beginn des gegenwärtigen mit China abgeschlossen worden sind. In ihnen nehmen die Religionsklauseln, wenn auch durchaus nicht den ersten, so doch einen hervorragenden Platz ein. Hierhin sind ferner die Minderheitenschutzverträge zu rechnen, die den nationalen Minderheiten die freie Entwicklung der sprachlichen, völkischen und religiösen Eigenart garantieren. Durch sie wurden nicht weniger als neun Staaten von den Alliierten gebunden und verpflichtet: Polen, Österreich, Ungarn, die Tschechoslowakei, Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien, Griechenland und die Türkei. Minderheitendeklarationen, die mit dem Inhalt der Minderheitsmaterie in den genannten völkerrechtlichen Verträgen im wesentlichen übereinstimmen, haben auf Anraten der Alliierten Albanien, Estland, Lettland, Litauen und Finnland dem Völkerbund gegenüber abgegeben.

Die neueste Zeit bietet uns auch Beispiele dafür, daß Staaten in freier Übereinkunft sich gegenseitig den Schutz der volksverwandten Minderheit im Gebiete des anderen Teils gewährleisten. In diese Bestimmungen wird die Garantie für die Gewissens- und Religionsfreiheit einbezogen. Einen Vertrag dieser Art stellt das deutsch-polnische Genfer Abkommen vom 15. Mai 1922 über Oberschlesien dar. Es sichert nach dem Grundsatz vollkommener Gegenseitigkeit der polnischen Minderheit im preußischen Teil und

der deutschen Minderheit im polnischen Teile Oberschlesiens eine Reihe von Rechten, die sich auf alle Gebiete des öffentlichen Lebens, u. a. auch des kirchlichen, erstrecken. Einen ähnlichen Charakter trägt der polnisch-russische Friedensvertrag, abgeschlossen zu Riga am 18. Mai 1921, zur Schau. Den Angehörigen der polnischen Nationalität wird in Rußland und denen der russischen Nationalität wird in Polen neben anderen Freiheiten die ungehinderte Entfaltung ihres kirchlichen Lebens garantiert.

Obwohl der weitaus größte Teil der völkerrechtlichen Verträge naturgemäß einer Bestimmung über die Religion entbehrt, so ist doch die Zahl jener, die einen Religionsparagrafen enthalten, eine beträchtliche.

Abgesehen von den Konkordaten, die für die vorliegende Abhandlung nur an zweiter Stelle in Betracht kommen, kennt die Neuzeit und Gegenwart keine internationalen Staatsverträge, in denen die Religion den *e i n z i g e n* Gegenstand der Bestimmungen bildet. Sofern die Religion völkerrechtlich erfaßt wird, geschieht es in einem mit der Regelung großer Fragenkomplexe in den Handels-, Freundschafts-, Niederlassungs-, Grenzregulierungs-, Friedens-, Minderheitenschutzverträgen usw. In der Gegenwart hat sich der Schutz der nationalen Minderheiten als eine der stärksten Ursachen für die Erweiterung des religionspolitischen Bezirks im Reiche des Völkerrechts erwiesen. Bis zu einer *a l l g e m e i n e n* Norm des Völkerrechts ist der Religionsschutz noch nicht fortgeschritten ¹⁾.

III. Ob die Einbeziehung der Religion in die Sphäre des Völkerrechts vom kirchlichen Standpunkte aus, also rein religiös gesehen, *w ü n s c h e n s w e r t* ist, wird sich durch eine allgemein gültige Formel wohl nicht aussprechen lassen. Maßgebend für die Beurteilung bleiben in jedem einzelnen Falle die besonderen Umstände, vorzüglich Grund, Ziel und Art der Einbeziehung.

G r u n d s ä t z l i c h kann man vom philosophisch-theologischen und kanonistischen Standpunkt aus nichts dagegen einwenden, wenn die völkerrechtlichen Verträge das Recht der freien

¹⁾ Über die leitenden Grundsätze des völkerrechtlichen Religionsschutzes vgl. die Abhandlung von dem Prager Professor Anton H o b z a , Questions de droit international concernant les religions, in: Académie de droit international. Recueil des Cours 1924, IV (tome V de la Collection), Paris 1925, p. 371—420. Bei der Besprechung der Notwendigkeit eines völkerrechtlichen Religions-schutzes macht der Verfasser äußerst energisch geltend, daß es für die Tschechoslowakei höchst überflüssig gewesen sei, ihr durch den Minderheitenschutzvertrag die Gewährung der Religionsfreiheit vorzuschreiben (S. 390 f.). Vgl. auch R i d d e r , La liberté de conscience en droit international, in: Revue de droit internat. et de législation comparée, 2. série, VII, p. 287 ss.

Religionsübung und der freien kirchlichen Organisation anerkennen, sanktionieren und vor Verletzungen in Schutz nehmen. Es ist offenbar kein Unrecht, ein offenkundiges Recht mit allen anerkannten Rechtsmitteln, zu denen die Verträge gehören, sicherzustellen. Oder erhebt sich aus dem Wesen der Religion ein Widerspruch? Hier und da wird es behauptet. Es gibt eine Auffassung, nach der es mit dem innersten Wesen des Christentums unvereinbar ist, daß dem freien, religiösen Recht ein äußeres, staatliches Recht mit Zwangscharakter zur Seite tritt. Eine solche These findet verhältnismäßig am leichtesten dort Eingang, wo die individuelle Religionsfreiheit und das Gefühlsmoment auf Kosten der sozialen, organisatorischen und disziplinaren Seite der Kirche mit Nachdruck betont wird. Es offenbart sich darin durchaus nicht immer eine Mißachtung der religiösen Werte, nicht selten ist es aber ein Ausfluß einer etwas weltfremden Romantik.

Wenn die neuzeitliche Staatsregierung in ihrer Vereinbarung mit einer fremden Macht die Religion schützt, so liegt die Triebfeder nicht im religiösen Idealismus. Wir müßten in der Geschichte weit zurückgehen, um eine solche Einstellung zum Religions- und Missionsproblem zu entdecken. Gewiß läßt sich nicht verkennen, daß in einigen Vereinbarungen dieser Art ein hoher idealer Schwung herrscht, z. B. in der Kongo-Akte vom Jahre 1885. Aber er bezieht sich nicht auf den Inhalt der Religion, sondern auf ihre soziale und zivilisatorische Auswirkung. Mitbestimmend für den internationalen Religionsschutz ist die Wertschätzung der idealen Güter im allgemeinen und ferner das Gerechtigkeitsgefühl, das seinen Teil dazu beitragen will, die Grundrechte der Menschheit gegen alle Widerstände siegreich zu behaupten. Darüber hinaus sind es ganz nüchterne, staatspolitische Erwägungen, die zum Abschluß einer Vereinbarung über die Religionsfreiheit führen. Aber selbst diese letzteren dürfen an sich bei den Verteidigern der Religion kein Mißbehagen erwecken. Letzten Endes müssen ja die verantwortlichen Leiter der Staatspolitik ihre Maßnahmen nach ihren eigenen Prinzipien treffen, d. h. nach den Interessen des Staats- und Volkswohles. Die völkerrechtliche Sicherung der Religions- und Missionsfreiheit soll nicht eine Sache sein, die man kirchlichen Kreisen zuliebe dem Völkerrecht äußerlich anhängt, sondern ein Postulat der Staatsweisheit.

Allerdings stimmt es die Hüter der religiösen Interessen und überhaupt jeden Menschen mit einem ausgeprägt religiösen Empfinden nachdenklich, daß die Aufnahme der Religionsbestimmungen in die Staatsverträge die Möglichkeit schafft, die Religion als bloßes Instru-