
Religionsfreiheit im Internationalen Recht

von Gilbert Gornig

1 Religion

1.1 Begriff

Religion ist Ergriffensein durch Denken über Gott, Göttliches und das Heilige, das meist zu einem bestimmten Bekenntnis führt und in Glaubensgemeinschaften ihren Ausdruck findet. Das Verbindende aller Religionen besteht darin, dass sie die gleichen Fragen nach den ungelösten Rätseln des Lebens stellen und zu beantworten suchen: In ihnen kommt die menschliche Vernunft in ihrer eigentlichen Tiefe und Weite zum Ausdruck. Auf Seiten aller Religionen bedarf es der Reflexion auf die universale Verbindlichkeit der Vernunft, die somit auch alle Religionen verbindet.

1.2 Religion und Staat

Religionen prägen Kulturen und Kulturen bestimmen die konkrete Gestalt von Gesellschaften und Staaten. Häufig fürchtet sich daher der Staat vor dem Einfluss der Religionen, besonders dann, wenn er selbst eine bestimmte Ideologie als das allein Gültige vertritt. Wenn nämlich die Religion die Relativität alles Irdischen behauptet, muss sie notwendigerweise der Gegner jeder Ideologie sein, die für sich in Anspruch nimmt, ihre Macht sei absolut. Für den religiösen Menschen gibt es nur ein Absolutes, nämlich Gott, wie es die Christen nennen. Für einen Machträger, der den Absolutheitsanspruch erhebt, gibt es dann nur zwei Möglichkeiten. Entweder lässt er dem religiösen Menschen den Glauben, dann begibt er sich jedoch implizit seines Absolutheitsanspruches, oder er sucht seinen Anspruch mit Gewalt durchzusetzen, dann behauptet er seinen Absolutheitsanspruch. Ob er dies nötig hat, hängt von seiner Selbstsicherheit ab. Ist er sich der Macht sicher oder glaubt er zumindest, seiner Macht sicher zu sein, wird er unter Umständen religiöse Menschen belächeln und verhöhnen, sich aber nicht mit Gewalt gegen sie wenden. Ist jedoch sein Machtanspruch so wie sein Absolutheitsanspruch mit der Angst verbunden, diese Macht zu verlieren, muss er notwendig religiöse Menschen mit allen Machtmitteln verfolgen und ausschalten. Verfolgungen von religiösen Minderheiten waren, wie es die Geschichte zeigt, immer ein Zeichen von Angst und Unsicherheit, während Verzicht auf Verfolgung eine Folge inneren Gleichmuts und innerer Freiheit ist.¹

Die häufig angestrebte Autonomie von Religionen und Staaten ist nicht notwendigerweise eine wechselseitig gleichgültige oder gar feindselige. Es gibt eine Vielzahl kooperativer Formen, in denen das Verhältnis von Staat und Religion auf ein gedeihliches Zusammenwirken im Interesse der Menschen ausgerichtet ist. Die Autonomie der Religion gegenüber dem Staat bedeutet auch die Freiheit aller religiösen Bekenntnisse. Die Trennung

¹ Wilhelm BLUM, Religionsfreiheit als fundamentaler Bestandteil menschlicher Grundfreiheit, in: Rudolf GRULICH (Hg.), *Religions-*

und Glaubensfreiheit als Menschenrechte, Helsinki/Belgrad/Madrid 1980, 31ff. (32).

von Kirche und Staat stellt die Grundlage der Religionsfreiheit in Europa dar. Sie ist nicht nur zum Schutz des Staates vor unangemessenen Einmischungen von Seiten der Kirche gedacht, sondern sie soll ebenso die Kirche vor Interventionen des Staates bewahren. Sie ist in der Regel Voraussetzung für wirkliche Religionsfreiheit.

1.3 Freiheit der Religion

Die Freiheit der Religion beinhaltet die Freiheit zu glauben und nicht zu glauben. Man spricht von positiver und negativer Religionsfreiheit. Die Religionsfreiheit begründet nicht nur einen autonomen, von Vorgaben des Staates freien Raum des Individuums und der Religionsgemeinschaften, sondern damit zugleich auch ein Verständnis des Staates, das nicht von einer bestimmten Religion definiert ist. Die Inanspruchnahme des Rechts auf Religionsfreiheit zieht die Pflicht nach sich, diese Freiheit auch für andere Religionen und für Ungläubige zu verteidigen. Das Recht auf freie Religionsausübung geht also mit der Pflicht einher, die Freiheit der anderen zu verteidigen. Wer sich im Übrigen als Gruppe auf das Recht der freien Religionsausübung beruft, muss auch bereit sein, dieses Recht den Mitgliedern der *eigenen* Religionsgemeinschaft zuzugestehen. Jedoch werden heute oft andere Strömungen verketzert.

Die islamische Welt insgesamt vermag mit dem »im Westen« entwickelten Begriff der Freiheit und damit auch mit dem gesamten Konzept der Menschenrechte nur wenig anzufangen. Dabei sei bedacht, dass Argumente, die heute Muslime gegen die modernen Freiheitsrechte ins Feld führen, auch aus der Geschichte des Christentums bis weit ins 19. Jahrhundert hinein überliefert sind. Damals bestand die Sorge vor einer um sich greifenden Dekadenz, vor einem rein individualistischen Gebrauch der Freiheit oder auch vor einem massenhaften Abfall vom Glauben,² Gründe, die auch heute gläubige Muslime bewegen mögen. Obwohl Muslime für sich die Religionsfreiheit in Europa in Anspruch nehmen, sind sie oft nicht bereit, diese Freiheit für andere Religionen oder Ungläubige zu verteidigen. Außerdem sei die Frage gestellt, ob die Muslime jene Freiheit, die sie als Gruppe einfordern, auch den Mitgliedern ihrer Glaubensgemeinschaft, also dem Individuum selbst, zubilligen wollen. Man denke nur daran, auf welche Weise liberalere Muslimgruppen diskriminiert werden. Die Freiheit der Religion bekämpft der politische Islam nicht nur mit Worten, sondern auch mit Drohungen und Gewalt. Wenn die Religionsfreiheit dazu benutzt wird, Verachtung und Hass gegen Nichtmuslime zu verbreiten, dann wird das Recht, auf das man sich beruft, verwirkt.³ Religion wird in Freiheit praktiziert oder verworfen. Das ist aber in der Praxis ganz und gar nicht der Fall. Als Muslim öffentlich seinen Unglauben zu bekennen bedeutet häufig soziale Isolation oder gar Tod.

2 Karl LEHMANN, Kampf der Kulturen?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (=FAZ) vom 20. September 2006, 8.

3 Paul SCHEFFER, Toleranz kann nicht auf Furcht gründen, in: *FAZ*, 21. Oktober 2006, 40.

4 Jochen FROWEIN, Religionsfreiheit, in: *Staatslexikon*, Bd. 4, Freiburg i. Br. 1988, 830.

5 Zur Geschichte dieser Vereinbarung vgl. Pierre LANARÈS, *La liberté religieuse dans les conventions internationales et dans le droit public général*, Diss. Genf 1964, 77ff.

6 De Vitoria hat nicht selbst seine Gedanken publiziert, vielmehr wurden sie erst aufgrund sorgfältiger Niederschriften seiner Vorlesungen später in Buchform veröffentlicht, so jetzt von Ulrich Horst bei Kohlhammer, Stuttgart 1992.

7 Francisco de VITORIA, *De Indis recentior inventis*. Text bei: Walter SCHÄTZEL (Hg.), *Die Klassiker des Völkerrechts*, Bd. II, Tübingen 1952, 18ff. Das Werk stammt ungefähr aus dem Jahre 1538.

8 VITORIA, *De Indis* (wie Anm. 7), Zweiter Teil, These 11, 12, 13.

9 Francisco de VITORIA, *De iure belli Hispanorum in Barbaros*, These 32, Text bei: SCHÄTZEL (Hg.), *Klassiker des Völkerrechts* (wie Anm. 7), 118ff.

10 VITORIA, *De Indis*. Zweiter Teil, These 7. Text bei: SCHÄTZEL (Hg.), *Klassiker des Völkerrechts* (wie Anm. 7), 18ff.

11 VITORIA, *De iure belli Hispanorum in Barbaros*, These 36, Text bei: SCHÄTZEL (Hg.), *Klassiker des Völkerrechts* (wie Anm. 7), 118ff.

12 VITORIA, *De iure belli Hispanorum in Barbaros*, These 42, Text bei: SCHÄTZEL (Hg.), *Klassiker des Völkerrechts* (wie Anm. 7), 118ff.

Religionsfreiheit schließt Religionskritik nicht aus. Im Gegenteil, der Preis einer offenen Gesellschaft besteht auch darin, dass die Kritik an religiösen Traditionen Teil einer öffentlichen Debatte ist. Man darf allerdings von den Kritikern ein gewisses Feingefühl erwarten, wenn es um kritische Äußerungen geht. Sie sollten keinesfalls beleidigend oder kränkend sein. Allerdings ist keine Religion über jede Kritik erhaben, zumal Kritik auch von der Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt ist. Auch dieser sind zwar Grenzen gesetzt, das Kritisieren von Religion wird jedoch grundsätzlich nicht von den Schranken ausgenommen.

2 Geschichte der Religionsfreiheit im internationalen Recht

2.1 Zur Achtung fremder Religionen

Fragen der Religion und der Religionsfreiheit sind mit dem Völkerrecht seit langem verbunden.⁴ Bereits Karl der Große hat Abmachungen mit dem Kalifen von Bagdad, Harun Al Rashid, zum Schutz der christlichen Pilger im heiligen Land getroffen.⁵

Der Dominikanermönch Francisco de Vitoria (ca. 1483-1546), der zwei Jahrzehnte als Theologieprofessor in Salamanca lehrte, beschäftigte sich in seinen Vorlesungen⁶ mit der Rechtsstellung der Indianer und mit dem ihnen gegenüber geltenden Kriegsrecht. In seinem Werk *De Indis recentur inventis et de jure belli Hispanorum in Barbaros*⁷ sieht er in der Religion eine Rechtfertigung für Interventionen. Hier geht es nicht um das allgemeine Menschenrecht der Religionsfreiheit, sondern nur um die Behinderung des christlichen Missionsauftrags durch Nichtchristen. Wenn den Barbaren der Glaube verkündet und vorgeschlagen wurde, sie ihn aber nicht sofort annehmen wollten, so konnten die Spanier sie deshalb nicht mit Krieg überziehen. Die Barbaren waren, wenn sie gebeten und ermahnt wurden, die anzuhören, die friedlich über die christliche Religion predigten, sie dies aber nicht wollten, allerdings von der Schuld der Todsünde nicht frei. Die Barbaren waren daher verpflichtet, Mission zuzulassen, um schließlich den christlichen Glauben anzunehmen.⁸ Im Bereich des Kriegsrechts vertrat Francisco de Vitoria jedoch die Idee des beiderseits gerechten Krieges (*bellum iustum ex utraque parte*), wie sie in den Aufzeichnungen *De iure belli Hispanorum in Barbaros* zum Ausdruck kommt.⁹ Danach war Widerstand gegen christliche Missionierung keinesfalls ein gerechter Grund für einen Krieg.¹⁰ Denn Vitoria unterschied zwischen schuldhaftem und schuldlosem Unrecht. Der objektiv das Recht verletzende Gegner, der sich subjektiv in gutem Glauben oder in Unkenntnis der Rechtswidrigkeit befindet, dürfe niedergerungen werden, könne aber nicht bestraft werden. Eine Bestrafung sei nur gegenüber dem schuldigen Feind möglich. Schranken der Kriegsführung galten seiner Ansicht nach auch für den Krieg gegen Ungläubige. So sei es im Krieg gegen die Türken nicht erlaubt, Frauen und Kinder zu töten.¹¹ Ihre Versklavung hingegen sei erlaubt. Christen hingegen durften nicht versklavt werden.¹² Seine Argumente schöpfte Vitoria aus der Heiligen Schrift, dem Naturrecht und dem *ius gentium*. Vitoria verweist auch auf Verträge, in denen sich die christlichen Staaten das Recht zusichern ließen, zu Gunsten der Christen im Osmanischen Reich zu intervenieren.

Die berühmte Disputation zwischen Las Casas und Sepúlveda aus dem Jahre 1550 widmete sich der Reihenfolge von Eroberung und Missionierung und ließ damit schon Umrisse eines Gedankengebäudes erkennen, das später als das klassische Völkerrecht bezeichnet werden sollte. Sepúlveda vertrat die Auffassung, dass die Eroberung der Missionierung voran gehen müsse. Selbst die Sklavenhaltung wurde damit gerechtfertigt, dass die weißen Herren die Farbigen so besser zum christlichen Glauben bekehren könnten. Las Casas dagegen trug vor, dass der Papst durchaus heidnische Länder an christliche

Souveräne übertragen könne.¹³ Eine solche Zuteilung bedeute jedoch nicht den Übergang der territorialen Souveränität, sondern lediglich einen Missionsauftrag, nach dessen Erfüllung erst eine freiwillige Unterwerfung unter die spanische Krone möglich sei.¹⁴

Der Vertrag zwischen Frankreich und der Türkei aus dem Jahre 1535¹⁵ bedeutete den Anfang der Tradition der so genannten Kapitulationen in Abwandlung der im islamischen Recht vorgesehenen Rechte für jüdische und christliche Minderheiten. Darunter versteht man Verträge, in denen die Sultane Europäern seit dem 16. Jahrhundert gestatteten, im Osmanischen Reich nach ihren eigenen Gesetzen und unter ihren eigenen Konsuln zu leben. So wurden die Staatsangehörigen von der Jurisdiktion der Türkei befreit und einer eigenen Konsulargerichtsbarkeit unterstellt. Davon profitierten insbesondere die Kaufleute aus den christlichen Staaten. Da die Regelungen zu Gunsten von Christen erfolgten, befand sich unter den zugesicherten Privilegien auch das Recht, den christlichen Glauben zu praktizieren. Erst im 19. Jahrhundert nahmen die Großmächte darüber hinaus für sich das Recht der humanitären Interventionen gegenüber der Türkei zu Gunsten türkischer Staatsangehöriger christlicher Konfession in Anspruch.

Die Aufklärung des 18. Jahrhunderts rückte das Individuum in den Vordergrund. Religionsfreiheit wurde nun als individuelles Recht des Menschen verstanden. Die bis dahin dominierenden Gedanken der konfessionellen Parität und der Toleranz wurden hierdurch zurückgedrängt. Eine erste Kodifikation der Religionsfreiheit findet sich in der Kolonialcharta, die König Charles II. von England 1663 für Rhode Island erließ.¹⁶ Weitere Kodifikationen finden sich in den nordamerikanischen Menschenrechtserklärungen, der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 (Art. 10) und dem preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794. Letzteres gründete auf den Gedanken der individuellen religiösen Freiheit und der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung unabhängig von der religiösen Überzeugung.

2.2 Minderheitenschutz

2.2.1 Allgemein

Von Bedeutung für einen internationalen Schutz der Religionsfreiheit ist auch der völkerrechtliche Minderheitenschutz.¹⁷ Zunächst genießen die Angehörigen der Minderheiten die Menschenrechte so wie alle anderen Menschen auch. Zur Verwirklichung eines effektiven Minderheitenschutzes genügt es aber nicht, die Angehörigen von Minderheiten

13 Las Casas dachte dabei an die Bulle »Inter cetera« Alexanders VI. vom 4. Mai 1493 (Text: Josef METZLER (Hg.), *America pontificia primi saeculi evangelizationis 1493-1592*, Bd. 1, Vatikanstadt 1991, 79-83).

14 Otto KIMMINICH, Die Entstehung des neuzeitlichen Völkerrechts, in: Iring FETSCHER/Herfried MÜNKLER (Hg.), *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Band 3, München 1985, 83; ders., *Religionsfreiheit als Menschenrecht*, Mainz 1990, 64f.

15 Text: STRUPP, *Urkunden* (wie Anm. 13), 11ff.

16 Benjamin POORE, *Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the States*, Part II, Washington 1878, 1596f.

17 Vgl. Gilbert GORNIG, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz* (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht 19), Köln 2001, 19ff.

18 André-Louis SANGUIN, *Quelles minorités pour quels territoires*, in: André-Louis SANGUIN, *Les minorités ethniques en Europe*, Paris 1993, 7ff; Gilles DESPEUX, *Die Anwendung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts in Frankreich*, Frankfurt a. M. 1999, 13f.

19 Im Nürnberger Religionsfrieden, der schon von Zeitgenossen auch Nürnberger Anstand genannt wurde, vereinbarten Kaiser Karl V. und die Protestanten am 23. Juli 1532 in Nürnberg zum ersten Mal befristet eine gegenseitige Rechts- und Friedensgarantie für den gegenwärtigen konfessionellen Besitzstand.

20 Otto KIMMINICH, Regelungen der Minderheiten- und Volksgruppenprobleme in der Vergangenheit, in: Fritz WITTMANN/Stephan Graf BETHELN (Hg.), *Volksgruppenrecht*. Ein Beitrag zur Friedenssicherung, München 1980, 37ff.

auf das allgemeine Gleichheitsprinzip zu verweisen und die Staaten zu verpflichten, Minderheitengruppen wie das sonstige Staatsvolk zu behandeln. Das Völkerrecht fordert nicht Inländergleichbehandlung, sondern einen völkerrechtlichen Mindeststandard, der in der Regel eine Besserstellung der Angehörigen der Minderheit bedeutet. Zum Minderheitenschutz gehört insbesondere das Recht der Minderheit, ihre kulturelle Identität zu bewahren und zu entfalten und die eigene Sprache, falls eine solche vorhanden ist, auch im amtlichen Verkehr zu benützen, schließlich das Recht auf ungestörte Ausübung ihrer Religion, auch in der Öffentlichkeit. In engem Zusammenhang damit steht das Recht auf Errichtung und Unterhaltung eigener Institutionen wie das Recht, an staatlichen Schulen in der Minderheitensprache unterrichtet zu werden und eigene Gotteshäuser zu haben und in ihnen auch Gottesdienste zelebrieren zu dürfen. Auch sollen Minderheiten zunehmend bei den sie betreffenden Fragen durch Beteiligung an den regionalen nationalen Entscheidungsgremien mitwirken können. Zunächst spielten nur Minderheiten im religiösen Sinne, also Menschengruppen, deren Glauben sich von dem der Mehrheit der Gesellschaft unterschied, eine Rolle. Seine besondere Bedeutung erhielt der Minderheitenschutz als Schutz der religiösen Minderheiten nach der Glaubensspaltung innerhalb der christlichen Staatengemeinschaft.

2.2.2 Schutz religiöser Minderheiten in der Geschichte des Völkerrechts

Mit seiner Politik gelang es dem alten Rom, eine auf sehr heterogenen Gruppen basierende Gesellschaft zu schaffen, die mit Hilfe einer toleranten Religion und der lateinischen Sprache homogenisiert werden sollte. Das Römische Reich war eine Gesellschaft, die aus durch zahlreiche Eroberungen mehr oder weniger integrierten ethnischen, religiösen und sprachlichen Gruppen bestand, die trotz einer gewissen Assimilierung ihre Besonderheiten behielten.¹⁸

Bis zum Mittelalter gab es eine Vielfalt von kleinen organisierten Gruppen, die innerhalb einer größeren Gesellschaft zusammenlebte: Religion und Sprache waren die Hauptfaktoren zu ihrer Vereinheitlichung. Traditionen sowie die Unmöglichkeit der permanenten Kontrolle dieser Gruppen durch die Herrschenden waren die Garantie für ihr Überleben.

Im Mittelalter sah sich das Christentum oft mit religiösen Minderheiten konfrontiert. Von anderen Arten von Minderheiten war keine Rede, da in den meisten europäischen Gemeinwesen Menschen verschiedener ethnischer Herkunft lebten, man den Begriff der Nation nicht kannte und man kein einheitliches Rechtssystem anbieten konnte. Der Mensch war nicht Bürger, sondern Untertan. Das Recht basierte hauptsächlich auf der Idee von Unterwerfung und Abhängigkeit.

Das Feudalsystem wurde nur mit religiösen Minderheiten konfrontiert. Das System des Vasallentums und im Allgemeinen der Machtdelegation erlaubte eine wichtige Dezentralisierung, so dass jeder Herrschaftsbereich seine Traditionen und Gewohnheiten und vor allem seine Rechtsgrundlagen und Normen behielt. Besonderheiten der Gruppen wurden daher von Region zu Region umso besser akzeptiert, je toleranter die lokalen Regeln und Gewohnheiten waren.

Die Konfessionen standen im Mittelpunkt des Nürnberger Religionsfriedens vom 23. Juli 1532 und des Augsburger Religionsfriedens vom 25. November 1555. Der Nürnberger Religionsfrieden¹⁹ gilt als ältestes Instrument des religiösen Minderheitenschutzes. Er ist ein verfassungsrechtliches Dokument des Heiligen Römischen Reiches, das in der Tradition der Reichsfriedensordnungen steht.²⁰ Er schützte die Protestanten. Im Augsburger

Religionsfrieden wurden die Lutheraner geduldet, was aber keineswegs die rechtliche Gleichberechtigung bedeutete.²¹ Die formalparitätische Bestimmung der Landfriedensklausele sicherte beiden Konfessionen – der katholischen und der protestantischen, aber nicht den Reformierten (Calvinisten, Zwinglianer) – gleichen äußeren Schutz. Nur die reichsunmittelbaren Stände konnten ihre Religion frei wählen. Dabei war die Entscheidung des Landesherrn für seine Untertanen maßgeblich. Dieses Recht des Landesherrn wird später als *ius reformandi*, der dahinterstehende Grundsatz mit der Umschreibung *cuius regio eius religio* bezeichnet. Jene Umschreibung geht auf die evangelischen Kirchenrechtslehrer Joachim und Matthias Stephani zurück, die den Satz um 1585 prägten.²² Die Formel *cuius regio eius religio*, die den Ständen Glaubensfreiheit gab, war auf das katholische und evangelisch-lutherische Bekenntnis beschränkt. Für Personen, die sich nicht zur gleichen Religion wie der Landesherr bekannten, bestand »das Recht der freien, unbehelligten Auswanderung aus Glaubensgründen«, das der Augsburger Religionsfriede allen Untertanen gewährte.²³ Auch außerhalb des Reiches gab es wichtige religiöse Minderheitenschutzbestimmungen, wie das Edikt von Nantes vom 30. April 1598²⁴, das den Hugenotten die freie Religionsausübung gewährte.²⁵

Der Westfälische Frieden²⁶, der am 24. Oktober 1648 in Münster unterzeichnet wurde, bestand aus zwei Teilen, dem *Instrumentum Pacis Osnabrugense* und dem *Instrumentum Pacis Monasteriense*. Durch ihn wurde der Augsburger Religionsfriede von 1555 bestätigt. Das *ius reformandi* des Augsburger Religionsfriedens wurde aber aufgegeben. Andersgläubige Untertanen konnten vom *ius emigrandi* Gebrauch machen.²⁷ Die Bestimmungen sahen also das Recht zur Auswanderung vor, verknüpft mit einem Verbot der Benachteiligung, aber auch ein landesherrliches Ausweisungsrecht gegenüber Untertanen, die nach 1624 konvertierten oder künftig ihren Glauben wechseln würden. Die österreichischen Länder wurden ausgenommen, da 1624 im Zuge der Gegenreformation der Katholizismus im Herrschaftsbereich der Habsburger als einzige erlaubte Religion anerkannt war. Den dortigen Protestanten blieb nur das Emigrationsrecht, da der Kaiser nicht gewillt war, sie zu dulden.²⁸

21 Fritz WOLFF, *Corpus Evangelicorum und Corpus Catholicorum auf dem Westfälischen Friedenskongress*, Münster 1966, 17; Fritz DICKMANN, Das Problem der Gleichberechtigung der Konfessionen im Reich im 16. und 17. Jahrhundert, in: *Historische Zeitschrift* 201 (1965), 265ff (272-278).
22 Martin HECKEL, Parität, in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kanonistische Abteilung* 49 (1963), 261ff (268, 325). Heckel verweist in diesem Zusammenhang auf das Werk *Institutiones iuris canonici* von Joachim Stephani.

23 Vgl. Erich H. PIRCHER, *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Bern 1979, 54 m. w. N.

24 Vgl. Helmut RÖNNEFARTH, *Konferenzen und Verträge*. Vertrags-Ploetz, Teil II, 3. Band: Neuere Zeit 1429-1914, Würzburg 1958, 40.

25 Vgl. Otto KIMMINICH, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Maniz 1985, 53.

26 Text: Clive PARRY (ed.), in: *The Consolidated Treaty Series*, vol. 1 (1648), Oxford 1969, 198ff.

27 Gabriele HAUG-MORITZ, *Kaisertum und Parität*. Reichspolitik und Konfessionen nach dem Westfälischen Frieden, in: *Zeitschrift für Historische Forschung* 19 (1992), 445ff (454).

28 Vgl. Harm KLUETING, Das Reich und Österreich 1648-1740, in: Wilhelm BRAUNEDER/Lothar HÖBELT (Hg.), *Sacrum Imperium*. Das Reich und Österreich 996-1806, Wien 1996, 162ff (174, 189).

29 Text: Clive PARRY (ed.), in: *The Consolidated Treaty Series*, vol. 6 (1660-1661), Oxford 1969, 9ff.

30 Text: Friedrich Wilhelm GHILLANY, *Europäische Chronik von 1492 bis Ende April 1877*, Bd. I, Leipzig 1865, 184ff.

31 Text: Friedrich Wilhelm GHILLANY, *Diplomatisches Handbuch*, 1648-1867, Bd. I, Leipzig 1855, 113ff.

32 Text: J. DUMONT, *Corps universel diplomatique du droit des gens*, tome VIII, 1, 356ff.

33 Text: GHILLANY, *Diplomatisches Handbuch* (wie Anm. 31), 166ff.

34 Text: Charles F. LA MAILLARDIÈRE, *Abrégé des principaux traités*, Bd. 2, Paris 1778, 151ff.

35 Text: GHILLANY, *Diplomatisches Handbuch* (wie Anm. 31), 199ff. Vgl. auch Wilhelm G. GREWE, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, Baden-Baden 1988, 336.

36 Text: G. Frédéric de MARTENS, *Nouveau recueil des traités*, Bd. 13 (1814-1815), Gottingue 1818, 298ff.

37 Text: MARTENS, *Nouveau recueil* (wie Anm. 36), 327ff; *British and Foreign State Papers*, 1814-1815, Bd. II, 136ff.

38 Text: STRUPP, *Urkunden* (wie Anm. 13), Bd. 1, 179ff.

39 Text: *British and Foreign State Papers*, 1827-1830, Bd. XVII, 203ff.

40 Text: *British and Foreign State Papers*, 1855-1856, Bd. XLVI, 8ff.

41 Text: M. HURST, *Key Treaties of the Great Powers*, 1814-1914, Bd. 1, Newton Abbot 1972, 343.

42 Miner Searle BATES, *Glaubensfreiheit*, New York 1947, 713.

43 Text: Max FLEISCHMANN, *Völkerrechtsquellen*, Halle a. d. S. 1905, 148ff.

In der Folgezeit fanden sich immer häufiger Schutzbestimmungen zu Gunsten religiöser Minderheiten in Friedensverträgen wie etwa im Frieden von Oliva²⁹, der am 3. Mai 1660 zwischen Schweden, Polen, dem Kaiser und Brandenburg geschlossen wurde. Durch diesen Vertrag kam Livland an Schweden. In Art. 2 Abs. III des Vertrages wurde den Bewohnern Livlands zugesichert, dass sie weiterhin alle Rechte, Freiheiten und Privilegien, die sie in kirchlichen und profanen Angelegenheiten besessen hatten, insbesondere die Ausübung der katholischen Religion betreffend, genießen könnten. Der Vertrag von Nimwegen vom 10. August 1678³⁰, der Vertrag von Ryswijk vom 30. Oktober 1697³¹ und der Friede von Utrecht vom 11. April 1713³² enthalten ebenfalls Schutzbestimmungen zu Gunsten religiöser Minderheiten. In allen diesen Verträgen wurden katholische Landesteile an nichtkatholische Mächte übertragen und jeweils der Bevölkerung die freie Ausübung ihrer Religion zugesichert. Im Frieden von Paris vom 10. Februar 1763³³, durch den Frankreich weite Teile Nordamerikas an Großbritannien abtrat, garantierte Großbritannien den in den neu erworbenen Gebieten lebenden Katholiken Religionsfreiheit. Auch fremden Truppen wurde zum Teil ausdrücklich die freie Religionsausübung zugebilligt, wie etwa im so genannten Barrière-Vertrag von Antwerpen zwischen Deutschland, England und den Niederlanden vom 15. November 1715³⁴. Hier handelt es sich nicht um eine Gebietsabtretung, sondern um eine Truppenstationierung britischer und niederländischer Einheiten in Gebieten des Deutschen Reiches. In diesem Vertrag garantierte der Kaiser den fremden Truppen ausdrücklich die freie Religionsausübung. Im Vertrag von Warschau vom 18. September 1773³⁵, also anlässlich der ersten Teilung Polens, gewährleisteten die Vertragsparteien Russland, Österreich und Preußen den Katholiken ausdrücklich die Freiheit des Besitzes und des Eigentums. Auf diese Weise wurde aus einem religiösen Minderheitenschutz über den Bereich des Religiösen hinaus ein nationaler Minderheitenschutz.

Auch nach dem Wiener Kongress von 1815 lassen sich zahlreiche Bestimmungen zum Schutz religiöser Minderheiten nachweisen: Den religiösen Minderheiten widmeten sich beispielsweise der Wiener Vertrag vom 20. Mai 1815³⁶ zwischen dem König von Sardinien und fünf Staaten, der Wiener Vertrag vom 31. Mai 1815³⁷ zwischen unter anderen Österreich und den Niederlanden, der Frieden von Adrianopel vom 2. und 14. September 1829³⁸ zwischen Russland und der Türkei, das Protokoll der Londoner Konferenz vom 3. Februar 1830³⁹ zwischen Frankreich, Großbritannien und Russland, der Pariser Vertrag vom 30. März 1856⁴⁰ zwischen Frankreich, Großbritannien, Österreich, Preußen, Sardinien und der Türkei sowie der Vertrag von Tientsin von 1858⁴¹ zwischen China und Großbritannien. Im US-amerikanischen Vertrag mit Japan aus dem Jahre 1858 wurde in Art. 8 vereinbart, dass US-amerikanische Bürger sich jeder Beschädigung japanischer Tempel oder Schreine sowie auch jeder Verunglimpfung feierlich religiöser Handlungen oder der Gegenstände der Verehrung enthalten werden. Den US-Amerikanern und Japanern obliege es, alles zu unterlassen, was dazu führen könne, eine feindliche Stimmung auf religiösem Gebiet zu erzeugen.⁴²

Nach Art. 44 der Berliner Kongressakte vom 13. Juli 1878⁴³ zwischen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich-Ungarn, Russland und der Türkei soll die Verschiedenheit religiöser Bekenntnisse in Rumänien nicht als Grund dafür benutzt werden, eine Person vom Genuss bürgerlicher oder politischer Rechte, von der Zulassung zu öffentlichen Anstellungen, Ämtern und Ehren oder der Ausübung der verschiedenen Berufe und Geschäfte an dem von ihr als Niederlassung gewählten Orte auszuschließen oder sie dessen für unfähig zu erklären. Freiheit und Ausübung aller Formen des Gottesdienstes wurde allen Personen zugesichert, die entweder zum rumänischen Staat gehörten oder sich in ihm als Ausländer aufhielten. Ferner dürfen der Organisation der Geistlichkeit der verschiedenen

Gemeinden oder den zwischen ihnen und ihren geistlichen Oberhäuptern bestehenden Verbindungen keinerlei Hindernisse in den Weg gelegt werden. Ähnliche Bestimmungen enthielten die Art. 35, 27, 5 und 12 für Serbien, Montenegro und Bulgarien. Auch für die Türkei selbst waren Maßnahmen bezüglich religiöser Minderheiten in Art. 61 und 62 vorgesehen. Insbesondere durfte Angehörigen religiöser Minderheiten das Recht, als Zeugen vor Gericht aufzutreten, nicht abgesprochen werden, wie es das bis dahin ausnahmslos geltende islamische Recht vorsah.⁴⁴ Genannt sei auch die internationale Konvention von Konstantinopel vom 24. Mai 1881⁴⁵ zwischen den gleichen Staaten. Das Abschlussdokument der Berliner Konferenz vom 26. Februar 1885 (Kongo-Akte)⁴⁶, das eine Ausweitung des bereits im Londoner Vertrag vom 3. Juli 1842 begründeten Verbots des Sklavenhandels bewirkte, enthielt Vorschriften zum Schutze der Eingeborenen, der Missionare und Reisenden sowie der religiösen Freiheit. Es ist selbstverständlich, dass unter dieser religiösen Freiheit nur die Freiheit, sich zum Christentum zu bekennen, umfasst war.⁴⁷ Zu erwähnen ist auch der bulgarisch-türkische Vertrag von Konstantinopel vom 29. September 1913⁴⁸.

Die Minderheitenschutzverträge, die nach dem Ende des Ersten Weltkriegs auf der Pariser Friedenskonferenz unterzeichnet wurden, enthalten ebenfalls Bestimmungen, in denen allen Einwohnern die freie öffentliche Religionsausübung zugesichert wurde, allerdings unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung. Für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg können vier Arten von völkerrechtlichen Handlungen, die auch dem Schutz von Minderheiten gewidmet waren, unterschieden werden: die vier Friedensverträge⁴⁹ mit Bulgarien, Österreich, der Türkei und Ungarn, die fünf Minderheitenverträge von 1919⁵⁰ und 1920⁵¹, die sechs einseitigen Erklärungen⁵² von Staaten bei ihrem Eintritt in den Völkerbund sowie mehrere bilaterale und multilaterale Verträge⁵³. Alle Verträge behandelten auch die während des 19. Jahrhunderts in den Mittelpunkt des Interesses geratenen religiösen Minderheitenarten, ohne jedoch den Begriff der Minderheit zu definieren.

Die Satzung des Völkerbundes erwähnt den Minderheitenschutz nicht und damit auch nicht den Schutz von religiösen Minderheiten. Allerdings sind zwischen 1921 und 1929 zahlreiche Petitionen an den Völkerbund gerichtet worden, die unter anderem auch die Religionsfreiheit betrafen.⁵⁴ Auch im Rahmen der Mandatsverwaltung spielt die freie Religionsausübung eine Rolle. Art. 22 der Völkerbundsatzung enthielt einige allgemeine Regeln für die Verwaltung der Mandatsgebiete, darunter auch bezüglich der Religionsfreiheit.⁵⁵ In Art. 22 Abs. 5 heißt es, die Entwicklungsstufe, auf der sich andere Völker, insbesondere

44 KIMMINICH, *Religionsfreiheit* (wie Anm. 14), 69.

45 Text: G. Frédéric de MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, 2ième série, Bd. VI (1881), 756ff.

46 Text: STRUPP, *Urkunden* (wie Anm. 13), Bd. 2, 78ff.

47 Vgl. auch Felix ERMACORA, *Menschenrechte in der sich wandelnden Welt*, Wien 1974, Bd. 1, 238.

48 Vgl. RÖNNEFARTH, *Konferenzen* (wie Anm. 24), 444f.

49 Friedensverträge von Versailles vom 28. 6. 1919, von Saint-Germain-en-Laye vom 10. 9. 1919, von Neuilly-sur-Seine vom 27. 11. 1919 und von Trianon vom 4. 6. 1920, Texte: G. Frédéric de MARTENS/Heinrich TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XI (1922) 323ff und 691ff; Bd. XII (1924) 323ff und 423ff.

50 Im Jahre 1919 wurden vier Minderheitenverträge geschlossen, nämlich der Versailler Vertrag vom 28. 6. 1919 zwischen den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien, Japan und Polen (betreffend die Minderheiten in Polen; Text: G. Frédéric de MARTENS/Heinrich TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XIII [1925] 504ff), die beiden Verträge von Saint Germain-en-Laye vom 10. 9. 1919 (tschechoslowakische und serbisch-kroatische-slowenische Minderheiten; Text: MARTENS/TRIEPEL, *Nouveau recueil général*, 512ff und 521ff) sowie den Pariser Vertrag vom 9. 12. 1919 (rumänische Minderheiten, Text: MARTENS/TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XIII, 529ff).

51 Es handelt sich um den Vertrag von Sèvres vom 10. 8. 1920 (Minderheiten in der Türkei; Text: G. Frédéric de MARTENS/Heinrich TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XII [1924] 664).

52 Es handelt sich um die Erklärungen von Finnland vom 27. 6. 1921 (nur für die schwedischen Gemeinschaften auf den Åaland-Inseln), von Albanien vom 2. 10. 1921, von Litauen vom 12. 5. 1922, von Lettland vom 7. 7. 1923, von Estland vom 17. 9. 1923 und vom Irak vom 30. 5. 1932 (jeweils für die sich auf ihrem Gebiet befindlichen Minderheiten).

53 Dies sind der Genfer Vertrag zwischen Deutschland und Polen vom 15. 5. 1922 (betrifft die deutschen

die mittelafrikanischen, befinden, erfordere, dass der Mandatar dort die Verwaltung des Gebietes übernehme. Doch sei dies an Bedingungen geknüpft. Außer der Abstellung von Missbräuchen wie Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel müsse Gewissens- und Religionsfreiheit, lediglich mit den Einschränkungen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitte fordern, gewährleistet sein. Für die drei Kategorien von Mandaten wurden jeweils gesonderte Statuten errichtet. Art. 10 des Statuts für die A-Mandate sicherte die Missionsfreiheit ausdrücklich zu. Das für Palästina geltende Statut befasste sich in Art. 14 mit dem Schutz der heiligen Stätten und verbot in seinem Art. 15 die Landesverweisung aus rein religiösen Gründen. Art. 16 sah eine Kontrolle über die Religionsgemeinschaften vor, fügte jedoch hinzu, dass dadurch die Religionsfreiheit nicht angetastet werden dürfe. Für die B-Mandate, das waren insbesondere die ehemals deutschen Gebiete in Afrika, ausschließlich Südwestafrika, galt das Statut vom 20. Juli 1922, das in seinem Art. 7 den christlichen, muselmanischen und fetischistischen Riten die Kultfreiheit garantierte. Ferner regelte das Statut Einzelheiten der Missionsfreiheit für die christlichen Missionen. Für die C-Mandate (Südwestafrika und ehemals deutsche Südseebesitzungen) galt das Statut vom 17. Dezember 1920, das ebenfalls die Kultfreiheit garantierte.

3 Rechtstheoretische Probleme der Religionsfreiheit

3.1 Unveräußerlichkeit der Menschenrechte

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Amerikanische Menschenrechtskonvention sowie die Afrikanische Charta der Menschen- und Volksrechte sprechen sich in ihren Präambeln für die Unveräußerlichkeit der Menschenrechte aus. Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu den unveräußerlichen Rechten. Das Bundesverfassungsgericht verdeutlichte frühzeitig, dass es alles positive Recht nicht nur an der Verfassung, sondern an den ihr voraus liegenden überpositiven Beziehungen messen wird.⁵⁶ Dieser Anspruch auf »Unveräußerlichkeit« spielte bereits in den vergangenen Jahrhunderten eine bedeutende Rolle. Er besagt, dass die Menschenrechte auch dann nicht aufgehoben werden können, wenn das Volk auf sie verzichtete.⁵⁷ Auch die Religionsfreiheit gehört zu den unveräußerlichen Menschenrechten.

Minderheiten von Oberschlesien; Text: G. Frédéric de MARTENS / Heinrich TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XVI [1927] 645ff), der Vertrag von Memel zwischen Frankreich, Italien, Japan und dem Vereinigten Königreich einerseits und Litauen andererseits vom 8.5.1924 (Schutz der Minderheiten des Memelgebietes; Text: G. Frédéric de MARTENS / Heinrich TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XV [1926] 106ff), der Vertrag zwischen Griechenland und Bulgarien vom 27.11.1919 (über Minderheiten dieser beiden Staaten im Falle einer Emigration; Text: MARTENS/TRIEPEL, *Nouveau recueil* (wie Anm. 49),

Bd. XII, 661ff), der Warschauer Vertrag zwischen Polen, Estland, Finnland und Lettland vom 17.3.1922, der Vertrag vom 30.1.1923 zwischen Griechenland und der Türkei (türkisch-orthodoxe Minderheit und griechisch-islamische Minderheit; Text: MARTENS/TRIEPEL, *Nouveau recueil* [wie Anm. 50], Bd. XIII, 422ff), der Vertrag vom 30.8.1924 zwischen Deutschland und Polen (deutsche Minderheit), Vertrag vom 9.11.1920 zwischen Polen und der Freien Stadt Danzig (deutsche Minderheit; Text: G. Frédéric de MARTENS / Heinrich TRIEPEL, *Nouveau recueil général de traités*, 3ième série, Bd. XIV, Leipzig 1925, 455f.) und das Abkommen vom 17.8.1927 zwischen Rumänien und Jugoslawien (ethnisch rumänische und jugoslawische Minderheiten).

54 Es sollen 950 Petitionen gewesen sein, wovon 550 angenommen wurden. KIMMINICH, *Religionsfreiheit* (wie Anm. 14), 72, führt einige Beispiele auf.

55 Der in Art. 22 Abs. 3 niedergelegte Grundsatz lautet, dass die Art des Mandats nach der Entwicklungsstufe des Volkes, nach der geografischen Lage des Gebiets, nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und an sonstigen Umständen dieser Art verschieden sein müsse.

56 BVerfGE 1, S. 14 Lehrsatz 27 und 18.

57 Vgl. Immanuel KANT, *Über den Gemeinspruch* (Ausgabe W. Weischedel), Darmstadt 1974, 161.

Die unantastbare Würde jedes menschlichen Individuums – ob geboren oder ungeboren, ob gesund oder krank oder behindert, ob jung oder alt – und die unveräußerlichen Menschenrechte sind nach christlichem Verständnis in der Gottesebenenbildlichkeit begründet. Die in der Bibel zugrundegelegte Gottesebenenbildlichkeit des Menschen verweist auf die Auszeichnung des Menschen als Person mit Vernunftbegabung, freiem Willen und wahrhaftem Kulturauftrag. Seine unveräußerlichen Rechte wurzeln im Naturrecht, im natürlichen Gesetz, das ungeschriebenes Gesetz ist.

Unter Naturrecht⁵⁸ ist jene soziale Ordnung zu verstehen, die aus der Natur der Menschen allgemein gültige Normen abzuleiten sucht, die dem positiven Recht vorgegeben sind und mit der Vernunft erschlossen werden können.⁵⁹ Kraft der menschlichen Natur gibt es eine Ordnung oder eine Anlage, die der menschliche Verstand entdecken kann und nach der der menschliche Wille handeln muss, um sich auf die notwendigen Ziele des menschlichen Wesens abzustimmen.⁶⁰

3.2 Funktion

Die Religionsfreiheit erschöpft sich nicht in der Abwehr von staatlichen Eingriffen, sondern umfasst auch eine positive Funktion für die Gestaltung der gesamten Rechtsordnung, innerhalb derer sie normiert wird.⁶¹ So sind alle Grundrechte, also auch die Religionsfreiheit, in rechtsstaatlichen Verfassungen auch Elemente objektiver Ordnung. In den Rechten des Art. 4 Abs. 1 und 2 der Freiheit des Glaubens, des Gewissens und der religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisse sowie der ungestörten Religionsausübung tritt der Doppelcharakter der Grundrechte mit besonderer Deutlichkeit hervor. Als subjektive Rechte gewährleistet die Religionsfreiheit die Freiheit, einen Glauben oder eine Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft zu bekennen oder auch abzulehnen und über beides zu schweigen. Sie begründet Ansprüche auf Schutz vor Störungen und auf Unterlassung jeglichen unmittelbaren oder mittelbaren Glaubenszwangs oder des Zwangs zu einem weltanschaulichen Bekenntnis. Das Grundrecht repräsentiert auch eine Wertordnung, eine Einrichtungsgarantie⁶² und stellt einen Programmsatz dar.⁶³ Als Grundelement objektiver demokratischer und rechtsstaatlicher Ordnung begründet die Religionsfreiheit und die Glaubens- und Kulturfreiheit die religiöse und weltanschauliche Neutralität des Staates als Voraussetzung eines freien politischen Prozesses und als Grundlage heutiger Staatlichkeit.

⁵⁸ Vgl. dazu Gerhard OESTREICH, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß*, Berlin 1968, 47ff; Georg PICHT, Zum geistesgeschichtlichen Hintergrund der Lehre von den Menschenrechten, in: Jost DELBRÜCK/Knut IPSEN/Dietrich RAUSCHNING (Hg.), *Recht im Dienst des Friedens*. Festschrift für Eberhard Menzel, Berlin 1975, 289ff.

⁵⁹ Vgl. Alfred VERDROSS, *Statisches und dynamisches Naturrecht*, Freiburg i. Br. 1971, 9; Herbert SCHAMBECK, *Naturrecht und Verfassungsrecht*, in: Dorothea MAYER-MALY/Peter SIMONS, *Das Naturrechtsdenken heute und morgen*. Gedächtnisschrift für René Marcic, Berlin 1983, 911ff (912).

⁶⁰ So Jacques MARITAIN, *Die Menschenrechte und das natürliche Gesetz*, Bonn 1951, 52. Vgl. auch Gilbert GORNIG, Zur Entwicklung eines besonderen Bereichs des Internationalen Rechts: Die naturrechtliche Verankerung der Freiheitsrechte, in: *Die Friedenswarte*, Bd. 67, Heft 1-4 (1987) 53ff.

⁶¹ Vgl. KIMMINICH, *Religionsfreiheit* (wie Anm. 14), 75.

⁶² Durch sie sollen Einrichtungen des privaten und öffentlichen Lebens, die der Gesetzgeber für wertvoll erachtet, garantiert werden. Dem Gesetzgeber ist es damit verwehrt, das »Institut« als solches zu beseitigen oder in seinem Wesensgehalt anzutasten.

⁶³ Vgl. dazu Gilbert GORNIG, *Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte*, Berlin 1988, 105ff.

⁶⁴ Neuere Ansichten neigen dazu, Resolutionen der Generalversammlung von der moralischen und politischen Wirkung zur rechtlichen aufzuwerten.

Im internationalen Bereich verhält es sich genauso. So wird auch im Völkerrecht immer mehr anerkannt, dass die Funktion der individuellen Menschenrechte sich nicht nur im Negativen erschöpft. Die völkerrechtlichen Normierungen betreffen somit nicht nur das Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat, sondern auch die institutionellen Sicherungen für die Ausübung des Menschenrechts. Ein Staat, der völkerrechtliche Verpflichtungen in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte übernommen hat, ist nicht nur verpflichtet, seinen Bürgern zu gestatten, sich gegen Menschenrechtsverletzungen zur Wehr zu setzen, sondern er muss auch durch organisatorische Maßnahmen Vorsorge treffen, dass Menschenrechtsverletzungen in allen Situationen der Ausübung von Staatsgewalt vermieden werden.

Gruppenrechten werden in jüngster Zeit immer mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Es ist anerkannt, dass die Religionsfreiheit nicht nur ein Individualrecht, sondern auch ein Gruppenrecht ist. Sichtbarster Ausdruck hierfür ist Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Er ist ein Beispiel dafür, dass die Religionsfreiheit als Menschenrecht mit individualrechtlichen und kollektivrechtlichen Aspekten bereits Verankerung gefunden hat.

3.3 Schranken

Auch im Völkerrecht gilt die Auffassung, dass Menschenrechte niemals schrankenlos gelten. Sie können nicht absolut garantiert werden, denn jede rechtliche Freiheit kann nur in den Grenzen gelten, die sich aus der Notwendigkeit eines geordneten und friedlichen sozialen Zusammenlebens in einer staatlichen Gemeinschaft ergeben. Andernfalls würden sie sich selbst aufheben.

Aber auch die Einschränkungsmöglichkeiten stoßen wieder auf ihre Grenzen. Diese Grenzen ergeben sich aus dem Gebot der Respektierung der Menschenwürde sowie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, das seinerseits aus dem grundsätzlichen Verhältnis von Rechtsgewährleistung und Einschränkungsmöglichkeit ableitbar ist. Hieraus ergibt sich auch das konsequente Verbot, die Grundrechtseinschränkung zur Regel und den eigentlich garantierten Menschenrechtsbestand zur Ausnahme zu machen. Auch in den Wesensgehalt eines Grundrechts darf nicht eingegriffen werden. Dieser Wesensgehalt bedeutet, dass die Freiheit als Institution nach einem Eingriff noch existent sein muss.

4 Religionsfreiheit in Menschenrechtsvereinbarungen

4.1 Universeller Menschenrechtsschutz

4.1.1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die Religion wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948, die wie alle Resolutionen der Generalversammlung nur eine Empfehlung ist⁶⁴, an drei Stellen erwähnt, nämlich in Absatz 2 der Präambel und in den Art. 2 und 18 AEMR. Art. 18 AEMR diente auch als Vorbild für die Formulierung im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention. Schranken der Religionsfreiheit finden sich in Art. 29 Abs. 2 AEMR, der für alle Freiheitsrechte gilt. Es gelten die Beschränkungen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und die den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft genügen.

4.1.2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Nach Art. 2 Abs. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr)⁶⁵ ist jeder Staat verpflichtet, »die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen« zu gewährleisten. Damit sind die vom Pakt angesprochenen Rechte nicht nur als Ziele vorgegeben, sondern als aktuelle Rechtspflichten ausgestaltet. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) erwähnt die Religion als verbotenes Diskriminierungsmerkmal in Art. 26 im Rahmen des aufgestellten Diskriminierungsverbots. Art. 24 IPbpr normiert die Anwendung des allgemeinen Diskriminierungsschutzes für den Bereich des Schutzes der Kinder, und auch hier wird in Abs. 1 die Religion als Merkmal bezeichnet, weswegen nicht diskriminiert werden darf. Art. 27 IPbpr spricht ausdrücklich vom Recht der Einzelnen »ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben«, was so zu verstehen sein wird, dass er sowohl individualrechtliche als auch kollektivrechtliche Elemente enthält. Art. 27 IPbpr kann somit auch als Instrument des Gruppenschutzes qualifiziert werden.⁶⁶ Die Spezialvorschrift zum Schutz des Menschenrechts der Religionsfreiheit ist Art. 18 IPbpr. Der Religionswechsel wird in Art. 18 IPbpr nicht eigens erwähnt, da er durch die Formulierung »... oder anzunehmen« erfasst wird. Allerdings klammern insbesondere Vertreter der islamischen Länder das Recht auf Religionswechsel aus dem Menschenrecht der Religionsfreiheit aus. Dies wird damit begründet, dass es als Anreiz verstanden werden könnte, zu unerwünschter Missionstätigkeit aufzufordern. In Art. 18 Abs. 3 IPbpr werden Beschränkungsmöglichkeiten aufgeführt, die nur für die Religionsfreiheit gelten und sich an Art. 29 Abs. 2 AEMR anlehnen. Die Einschränkungsmöglichkeiten dürfen allerdings nicht weit verstanden werden. Das bürgerlich-liberale Menschenrechtsverständnis⁶⁷ zwingt dazu, bei den Einschränkungsmöglichkeiten den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Wesensgehaltsgarantie anzuwenden.

4.1.3 Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Art. 13 Abs. 3 des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁶⁸ ähnelt Art. 18 Abs. 4 IPbpr. Darüber hinaus erwähnt der Pakt in seinem Art. 13 Abs. 1, dass die Vertragspartner übereinstimmen, dass die Bildung Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassistischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern müsse.

65 Text: UNTS, vol. 999, 171ff; BGBl. 1973 II, 1534ff.

66 Felix ERMACORA, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, Wien 1978, 68; KIMMINICH, *Religionsfreiheit* (wie Anm. 14), 113.

67 Dazu GORNIG, *Äußerungsfreiheit* (wie Anm. 63), 101ff.

68 Text: UNTS, vol. 993, 3ff; BGBl. 1973 II, 1570ff.

69 Text: UNTS, vol. 189, 150ff; BGBl. 1953 II, 560ff.

70 Sitzungsberichte der Konferenz vom Juli 1951, UN Document A/Conf. 2/SR, 7.

71 Text: Christian TOMUSCHAT (Hg.), *Völkerrecht*, Baden-Baden 2001, 115ff.

72 Vgl. GORNIG, *Äußerungsfreiheit* (wie Anm. 63), 279.

73 Text: BGBl. 1956 II, 1879f.

74 OAS, Official Records OEA/Ser. K/XVI/I.I., Dokument 65, Rev. 1, Corr. 2; Text: Bruno SIMMA/Ulrich FASTENRATH (Hg.), *Menschenrechte*.

Ihr internationaler Schutz, München 2004, 685ff.

4.1.4 Genfer Flüchtlingskonvention

Auch das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, die so genannte Genfer Flüchtlingskonvention⁶⁹, erwähnt die Religion an zwei Stellen. In Art. 1 A der Flüchtlingskonvention wird der Flüchtling im Sinne dieser Konvention definiert: Flüchtling ist jede Person, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer [...] Religion [...] sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz des Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will«. Schließlich heißt es in Art. 4 der Genfer Flüchtlingskonvention, dass die Vertrag schließenden Staaten den in ihrem Gebiet befindlichen Flüchtlingen in Bezug auf die Freiheit der Religionsausübung und die Freiheit des Religionsunterrichts ihrer Kinder eine mindestens ebenso günstige Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren. Das Wort »mindestens« ist auf Betreiben des Heiligen Stuhls eingefügt worden. Der Flüchtling genießt also insoweit einen völkerrechtlichen Mindeststandard.⁷⁰

4.2 Regionaler Menschenrechtsschutz

4.2.1 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention⁷¹ (EMRK) ist ihrer rechtlichen Natur nach wie die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen ein mehrseitiger völkerrechtlicher Vertrag.⁷² Nach Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat jedermann Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit des Einzelnen zum Wechsel der Religion oder der Weltanschauung sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Unterricht, die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche auszuüben. Das Recht auf Gottesdienst, das Recht auf religiösen Unterricht, das Recht auf die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche sind Teilrechte des Menschenrechts der Religionsfreiheit, die in Art. 9 Abs. 1 EMRK ausdrücklich anerkannt werden. In Art. 2 Satz 2 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 20. März 1952⁷³ wird ferner klargestellt, dass der Staat bei der Ausübung der von ihm auf dem Gebiete der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten habe, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicher zu stellen. An der Garantie der Religionsfreiheit der EMRK nehmen alle Religionen teil. Die Religions- und Bekenntnisfreiheit darf nicht Gegenstand anderer als vom Gesetz vorgesehener Beschränkungen sein, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Maßnahmen im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer sind. Es ist anerkannt, dass die in Art. 9 Abs. 1 EMRK verbrieft Religionsfreiheit sowohl als Individualrecht als auch als Kollektivrecht zu werten ist.

4.2.2 Amerikanische Menschenrechtskonvention

Die Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969⁷⁴ garantiert das Menschenrecht der Religionsfreiheit in Art. 12 in fast wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 18 IPbP.

4.2.3 Afrikanische Menschenrechtskonvention

Die Afrikanische Charta über Menschen- und Volksrechte vom 26. Juni 1981⁷⁵ verankert die Religionsfreiheit in ihrem Art. 8. Danach werden die Freiheit des Gewissens, das Bekenntnis und die freie Ausübung der Religion garantiert. Unter dem Vorbehalt von Recht und Ordnung darf niemand Maßnahmen unterworfen werden, die diese Freiheiten einschränken.

4.2.4 KSZE-Schlussakte von Helsinki

Ein anderes internationales, aber rechtlich unverbindliches Instrument, das auch dem Menschenrechtsschutz dient, ist die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vom 1. August 1975⁷⁶. Die Religionsfreiheit wird im Prinzipien-Katalog zweimal erwähnt. Beide Textstellen finden sich im Prinzip VII und zwar in den Absätzen 1 und 3.

4.2.5 Europäische Union

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union (EUV) beruht die Europäische Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, also auf Grundsätzen, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Schließlich bekennt sich Art. 6 Abs. 2 EUV zu den Grundrechten, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind. Das Gemeinschaftsrecht enthält aber keinen geschriebenen Grundrechte-Katalog. Der Aufgabe eines Gerichts entsprechend entwickelte daher der EuGH die Gemeinschaftsgrundrechte von Fall zu Fall nach der jeweiligen Relevanz als allgemeine Rechtsgrundsätze. Er hat dabei auch die Religionsfreiheit als Grundrecht anerkannt. Die Gemeinschaftsgrundrechte verpflichten zunächst die Gemeinschaft und ihre Organe. Der Rat der Europäischen Union sowie die Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission haben am 7. Dezember 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verkündet. Die Charta gilt für Organe und Einrichtungen der Union sowie für den Vollzug des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten (Art. 51 Abs. 2 Grundrechte-Charta). Sie entfaltet allerdings keine unmittelbare Verbindlichkeit. Die Religionsfreiheit ist in Art. 10 Grundrechte-Charta verankert.

75 Text: SIMMA/FASTENRATH (Hg.), *Menschenrechte* (wie Anm. 74), 707ff.

76 Text: Theodor SCHWEISFURTH/Karin OELLERS-FRAHM (Hg.), *Dokumente der KSZE*, München 1993, 4ff.

77 Wilhelm BLUM, Religionsfreiheit als fundamentaler Bestandteil menschlicher Grundfreiheiten, in: *Religions- und Glaubensfreiheit als Menschenrechte* (Schriftenreihe der Ackermann-Gemeinde, Heft 30, hg. von Rudolf Grulich), München 1980, 31.

78 Jan P. SCHOTTE, Die Religionsfreiheit als Menschenrecht im Gedankengut von Papst Johannes Paul II., in: *Gewissen und Freiheit*, 2. Halbjahr (1985), Nr. 25, 67.

79 SCHOTTE, Religionsfreiheit (wie Anm. 78), 68.

80 Georg JELLINEK, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1895, abgedr. in Roman SCHNUR, *Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte*, Darmstadt 1964, 1ff.

5 Bedeutung der Religionsfreiheit

Die besondere Rolle der Religionsfreiheit im Menschenrechtssystem ergibt sich aus Überlegungen bezüglich der menschlichen Existenz, die dem Menschenrechtsverständnis des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats wie auch des geltenden Völkerrechts zu Grunde liegen. Religionsfreiheit gilt als Fundament aller menschlichen Freiheiten, weil sie Liebe spendend ist.⁷⁷ Wenn in kirchlichen Verlautbarungen die Religionsfreiheit als die Grundlage aller Menschenrechte bezeichnet wird,⁷⁸ so ist dies keine kirchliche Selbstüberschätzung, sondern steht im Einklang mit der völkerrechtlichen Doktrin, hat sich doch das Völkerrecht in erster Linie als *ius europeum* im christlichen abendländischen Kulturkreis entwickelt. Am 10. März 1984 wies der Papst anlässlich des fünften Internationalen Juristischen Kolloquiums der Lateran-Universität über das Thema »Die Grundrecht des Menschen und die Religionsfreiheit« auf die Bedeutung der Religionsfreiheit hin. In dieser Rede nannte der Papst die Religionsfreiheit »das grundlegendste Recht«⁷⁹. Im staatsrechtlichen Schrifttum sah Georg Jellinek⁸⁰ die Religionsfreiheit als »das Ursprungsrecht der verfassungsmäßig gewährten Grundrechte« an. Diesem Anspruch gilt es gerecht zu werden.

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Religionsfreiheit ist eng an den Minderheitenschutz gekoppelt. Unterdrückung und Verfolgung religiöser Kleingruppen waren und sind immer ein Zeichen von Angst und Unsicherheit. Der Beitrag legt verschiedene völkerrechtliche Stationen – das Völkerrecht kann als *ius europeum* gelten – dieses nunmehr als unveräußerlich angesehenen Menschenrechts dar und zeichnet kurz die Ausformulierung der Religionsfreiheit in internationalen und regionalen Vereinbarungen nach.

Summary

The development of religious freedom is closely linked to the protection of minorities. Oppression and persecution of small religious groups were and are always a sign of fear and insecurity. The contribution presents different stages of this human right, now considered to be inalienable, according to international law – international law can be regarded as *ius europeum* –, and traces the detailed formulation of religious freedom in particular in international and regional agreements in which the collective or corporative aspect (see the final communiqué of the CSCE) seems to be increasingly gaining in importance, not least of all through Vatican diplomacy.

Sumario

El desarrollo del derecho a la libertad religiosa está estrechamente unido a la protección de las minorías. La opresión y persecución de pequeños grupos religiosos ha sido siempre, y lo sigue siendo, un signo de miedo e inseguridad. El artículo presenta diferentes estaciones de dicho derecho humano, que es tenido hoy en día por inalienable, en el derecho de gentes – el derecho de gentes puede considerarse también un *ius europeum* – y esboza la formulación del derecho a la libertad religiosa en convenios internacionales y regionales.