

Der Schutz religiöser Minderheiten in Europa

Detlev Rein

Abstract Deutsch

In Europa gab es seit Beginn unserer Zeitrechnung vereinzelt regional oder national und gelegentlich international Normen zum Schutz von Religionsgemeinschaften. Mit dem Wiener Kongress trat das europäische Völkerrecht in eine Entwicklung, bei der allmählich der Schutz ethnischer und sprachlicher Minderheiten bedeutsamer wurde als der religiöser.

Da es den Mitgliedstaaten des Europarates beim Entwurf des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM, 1993) nicht gelungen ist, sich auf eine Definition von „Minderheiten“ zu einigen, wird aus dem Abkommen nicht klar, wann eine Minderheit eine religiöse ist.

Nur in der Hälfte der Mitgliedstaaten der FCNM sind anerkannte religiöse Minderheiten zu finden, in nur sechs Staaten mehr als eine; wobei deutlich an der Spitze mit 18 Nennungen die Juden liegen. Einer der Gründe warum in der Hälfte der Mitgliedstaaten keine religiösen Minderheiten wahrgenommen oder anerkannt werden, könnte sein, dass das jeweilige Verfassungsrecht andere und bessere Schutzinstrumente gewährt, z. B. Staatskirchenverträge.

Die religiösen Minderheiten weisen im Vergleich zu den ethnischen, sprachlichen und kulturellen eine Reihe von Besonderheiten auf. Deshalb macht es weder Sinn, relativ große religiöse Gruppen als Minderheit zu schützen, noch Mindestgrößen festzulegen. Das Erfordernis der Staatsangehörigkeit ist bei religiösen Minderheiten ebenso verfehlt, wie das von Mindestzeiten der Existenz oder der Anwesenheit auf dem Staatsgebiet.

Abstract English

Since the beginning of our era occasional regional, national and casual international norms on the protection of religious communities have existed. Since the Congress of Vienna, a development began in European international law in which the protection of ethnic and linguistic minorities became more important than that of religious minorities.

As the Member States of the CoE failed to agree on a definition of “minorities” while drafting the Framework Convention on the Protection of National Minorities (FCNM, 1983), it cannot be clearly inferred from the Convention under which circumstances a minority is deemed to be a religious one.

Recognised religious minorities are to be found only in half of the Member States of the FCNM. More than one are recognised in only six States, the leading community being the Jewish which is recognised in 18 States. One of the reasons why in half of the number of the Member States no religious minorities are perceived or recognised as such may have to do with the fact that the relevant constitutional law offers other and better instruments of protection, e. g. state-church agreements.

In comparison to ethnic, linguistic, or cultural minorities, religious minorities have several special features. Therefore, it doesn't make sense to protect relatively large re-

religious groups as minorities nor to determine minimal numbers of members. The requirement of citizenship in the case of religious minorities is just as erroneous as that of a minimum period of existence or presence on national territory.

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.

G. H. Gornig¹

„Zu einer religiösen Minderheit gehören diejenigen Personen, die sich aufgrund ihres religiösen Bekenntnisses von der Mehrheit unterscheiden, wobei theistische, nicht-theistische und atheistische Überzeugungen eine Rolle spielen können.“²

Dieses Zitat aus einem Grundsatzreferat von Gornig umreißt in etwa die Themenstellung dieses Beitrages: Was sind religiöse Minderheiten, wo kommen sie in der heutigen europäischen Rechtspraxis vor? Eine wesentliche Quelle für die Darstellung der faktischen Gegebenheiten sowie ihre Bewertung durch die jeweils nationale und die europäische Rechtsordnung sollen dabei die Dokumente sein, die im „Verfahren bei der Ausübung der Kontrollfunktion“³ nach dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM)⁴ entstehen, insbesondere die Staatenberichte der Mitgliedstaaten (SR), die Stellungnahmen (OP) des Beratenden Ausschusses (ACFC) und gelegentlich die Bemerkungen des jeweiligen Mitgliedstaates zur OP (GovCt).⁵

1. Die historische Entwicklung des rechtlichen Schutzes der religiösen Minderheiten

1.1. Frühe Quellen

Erste Schutzmaßnahmen zugunsten von Religionen dürften im Römischen Reich seit den Zeiten Caesars ergriffen worden sein (wohl zunächst zugunsten der Juden, später auch der Christen). Konstantin der Große (Kaiser in Westrom seit 306) ver-

- 1 G. H. Gornig, Religionsfreiheit im Internationalen Recht, in: Zeitschrift für Missionswissenschaft und Religionswissenschaft (zmr), 2007, Heft 3–4, 201–215, 215.
- 2 S. G. H. Gornig, Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: D. Blumenwitz/G. H. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, Köln 2001, 19–48, 35.
- 3 So die Bezeichnung nach den Verfahrensregeln zur Durchführung des Rahmenübereinkommens..., Resolution (97)10 des Ministerkomitee des Europarates vom 17. Sept. 1997, deutsche Fassung in EUGRZ 1997, 650.
- 4 BGBl. II 1997, 1408.
- 5 Vgl. zum Verfahren: D. Rein, Art. 24–26, in: R. Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar, Baden-Baden 2015, 518–528.

folgte eine intensive Rechtsetzung hinsichtlich der religiösen Gemeinschaften, sowohl Mehrheiten als auch Minderheiten betreffend, so in der Mailänder Vereinbarung von 313.^{6 7} Konkret soll aus gegebenem zeitlichem Anlass auf ein Dokument vom 11. Dezember 321 hingewiesen werden, das in Deutschland den Feiern zum 1700jährigen Jubiläum der Anwesenheit von Juden zugrunde liegt: In einem Schreiben an den Stadtsenat einer Stadt im heutigen Deutschland, nämlich Köln, erwähnt Kaiser Konstantin die gesetzliche Verfügung, dass es allen Stadtsenaten gestattet sei, auch Juden in den Senat zu berufen.⁸ Da dies mit erheblichen Aufwendungen für die Berufenen verbunden sein konnte, wurde den Juden zugleich das unbefristete Privileg gewährt, dass zwei oder drei von ihnen nicht durch entsprechende Nominierungen in Anspruch genommen werden.

Als frühe Quelle ist auch das von Erzbischof und Kurfürst Engelbert II. von Falkenburg im Jahr 1266 erlassene „Kölner Judenprivileg“ zu nennen, das als manns-hohe Steintafel als vollständige Ausfertigung im Kölner Dom erhalten ist und den Juden im Erzbistum bestimmte Rechte im Bereich des Friedhofs- und Bestattungswesens, der Zollbestimmungen und beim Geldverleih zusicherte.⁹ Obwohl in Stein gehauen, gewährte das Privileg Schutz nur bis zur „Kölner Bartholomäusnacht“ im August 1349.

1.2. Seit der Reformation

Die völker- und minderheitenrechtliche Literatur sieht im Zeitraum zwischen der Reformation und dem Westfälischen Frieden den Beginn des rechtlichen Schutzes der religiösen Minderheiten bzw. der religiösen Rechte der Minderheiten, jedenfalls für das westliche und mittlere Europa in der Neuzeit.¹⁰ Dabei werden der Nürnberger Religionsfrieden (1532), der Passauer Vertrag (1552), der Augsburger Reli-

- 6 Die Bedeutung der Mailänder Vereinbarung für die Tolerierung der christlichen Religion im Römischen Reich ist in der Literatur umstritten: vgl. P. Veyne, *Als unsere Welt christlich wurde* (312–394), München, 2008, 181 f; Anm. 10; V. Keil, *Quellensammlung zur Religionspolitik Konstantins des Großen*, Darmstadt, 2. Aufl., 1995, 24, 58 f.
- 7 Gornig (Fn. 1), 203 ff, der zahlreiche regionale, bilaterale und internationale Vereinbarungen zum Schutz der Religionsfreiheit benennt, beginnt seine diesbezügliche Darstellung mit Abmachungen Karls des Großen mit dem Kalifen von Bagdad.
- 8 Vgl. G. Stemberger, *Die Kölner Juden und der Stadtrat. Das Gesetz Konstantins von 321 – eine Momentaufnahme*, in: *BlickPunkt.e* 1/21 (2021), 2 f; S. Ristow, *Das Jubiläumsjahr 321 und die archäologischen Quellen*, ebd. 4–6; MiQua. LVR-Jüdisches Museum im Archäologischen Quartier Köln, *Das Dekret von 321*, 2. Aufl., 2021.
- 9 Vgl. J. Oepen, *Das Judenprivileg im Kölner Dom*, in: B. Wacker/R. Lauer (Hrsg.), *Der Kölner Dom und >die Juden<*, Köln 2008, 59–92, 89 ff.
- 10 Vgl. Gornig, (Fn. 2), 21 f.; G. Hafner, *Die Entwicklung des Rechtes des Minderheitenschutzes*, in: Hofmann et al. (Fn. 5), 27–45, 27 f.; R. Hofmann/T. H. Malloy/D. Rein, *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*, Leiden/Boston, 2018, 3–21, 4; R. Cârstocea, *European History of Minority Relations*, in: T. H. Malloy (Hrsg.), *Minority Issues in Europe: Rights, Concepts, Policy*, Berlin, 2013, 27–49, 28–31; jeweils mit weiteren Nachweisen.

gionsfrieden (1555), das Edikt von Nantes (1598) und schließlich der Westfälische Frieden von 1648, insbesondere das Instrumentum Pacis Osnabrugense (IPO), genannt.¹¹ Im Unterschied zu den vorherigen Verträgen im Heiligen Römischen Reich wurden im Frieden von Osnabrück die Religionsfreiheitsrechte nicht nur den Katholiken und Lutheranern („Augsburgischer Confession“), sondern auch den Calvinisten und Zwinglianern („Reformirte“)¹² zugestanden,¹³ nicht aber den Juden. Während man die genannten Rechtsinstrumente vor dem Westfälischen Frieden als innerstaatlich (im Heiligen Römischen Reich bzw. im Königreich Frankreich) einordnen kann, dürfte das IPO das erste internationale, völkerrechtliche Dokument für Westeuropa sein, das religiöse Minderheiten schützt. Dabei wurde der Ausdruck „Minderheiten“ noch nicht verwendet, er ist erst im 18. Jahrhundert wohl als Lehnübersetzung aus dem Französischen in die deutsche Sprache übernommen worden.

1.3. Die Millets

Etwa zeitgleich, möglicherweise schon früher, jedenfalls seit dem Fall von Konstantinopel (1453) entwickelte sich im Osmanischen Reich das Millet-System.¹⁴ Die Millets waren weitgehend selbstbezogene und autonome Gemeinschaften von Angehörigen jeweils derselben Glaubensgemeinschaft unter der Leitung des je-

11 Vgl. H. Wintgens, Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten. Unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheiten in Polen. Stuttgart, 1930, 61 ff.

12 Die sich seit der Reformation durch den Protestantismus ziehende Unterscheidung zwischen Lutheranern und Reformierten (jedenfalls dort, wo es nicht zur Gründung unierter Kirchen gekommen ist, wie vor allem in Preußen), spiegelt sich auch im geltenden Grundgesetz Deutschlands: Art. 141 GG, die sog. „Bremer Klausel“, hat seine Ursache darin, dass Art. 32 der Landesverfassung der Freien und Hansestadt Bremen vorschreibt, dass die allgemeinbildenden öffentlichen Schulen Gemeinschaftsschulen mit bekenntnismäßig nicht gebundenem Unterricht in Biblischer Geschichte auf allgemein christlicher Grundlage sind. Dies liegt aber nicht an Auffassungsunterschieden zwischen Katholizismus und Protestantismus, sondern an solchen zwischen Lutheranern und Reformierten. Vgl. M. Spieß, Was ist der bremische Religionsunterricht? Der „Biblische Geschichtsunterricht“ zwischen Gestern und Morgen. (Bremen 1996), https://web.archive.org/web/20110803133424/http://www-user.uni-bremen.de/~mspiess/bremer_ru.htm#Kompromisse.

13 „[Art. VII, 1] Es ist auch von der Römischen Käyserl. Mayst. vnd sämptlichen Reichs-Ständen einmütiglich placidirt worden / daß alles / was Rechtens oder Wolthaten / so wohl alle Reichs-Constitutiones, als Religions-Friede / dieser gemeine Vertrag / vnd in solchem die Hinlegung der Gravaminum, allen Catholischen / vnd Augspurgischer Confessions-Verwandten Ständen vnd Vnderthanen / zueygnen / solches auch denjenigen / welche die Reformirte genennet werden / zustehen solle:...“, Friede von Osnabrück nach der Übersetzung von 1849 in: https://de.wikisource.org/wiki/Westf%C3%A4lischer_Friede_%E2%80%93_Vertrag_von_Osnabr%C3%BCck.

14 Vgl. G. E. von Grunbaum, Der Islam II. Die islamischen Reiche nach dem Fall von Konstantinopel, Frankfurt am Main, 1971, 90 ff; Hafner (Fn. 10), 27; Cârstocea (Fn. 10), 29; B. Ucar, Der Umgang mit Minderheiten im Osmanischen Reich, in: H. Bielefeld/Jörg L. (Hrsg.), Rechte nationaler Minderheiten, Bielefeld, 2004, S. 100–123.

weils höchsten Religionsführers, z. B. des Patriarchen der Orthodoxen Kirche oder des jüdischen Oberrabbiners. Auch die muslimischen Gläubigen bildeten eine Millet. Im 19. Jahrhundert gab es insgesamt 17 Millets im Osmanischen Reich.¹⁵ Für die Angehörigen einer Millet galt das jeweils überlieferte Zivilrecht dieser Glaubensgemeinschaft, das erforderlichenfalls durch die eigene Gerichtsbarkeit der jeweiligen Millet durchzusetzen war. Man könnte die Millets im heutigen deutschen Recht mit Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts mit sehr weitgehenden Kompetenzen vergleichen. Dieses System war bis ins 20. Jahrhundert ein wesentlicher Strukturfaktor des Osmanischen Reiches und dürfte sich auch im Vertrag von Lausanne (1923) widerspiegeln und letztlich – wahrscheinlich ohne dass sich die Hüter der griechischen Rechtsordnung der historischen Ironie dieses Umstandes bewusst waren – das auslösende Element für den Fall *Molla Sali vs. Greece*¹⁶ sein.

1.4. Seit dem Wiener Kongress

In der Zeit bis zum Wiener Kongress waren sowohl in West-, als auch in Südosteuropa die religiösen Unterschiede der Untertanen wesentlicher, wenn nicht einziger Anknüpfungspunkt für Regelungen, die man nach heutiger Rechtssprache als minderheitenrechtlich bezeichnen kann; gelegentlich wurde auch anderen Minderheiten, die man heute als *national* oder *ethnisch* bezeichnen würde, bestimmte Rechte zugestanden, insbesondere das Recht der Ausreise.¹⁷ Dies änderte sich erst mit Artikel 1 Satz 5 der Schlussakte des Wiener Kongresses vom 8. Juni 1815¹⁸, die in den Bestimmungen über die „Vereinigung des Herzogthums Warschau mit dem russischen Reiche“ den Polen, die sich nunmehr in anderen Staaten wiederfanden, gewisse Gruppenrechte gewährten: „*Die Polen, welche Unterthanen von Rußland, Österreich und Preussen sind, erhalten Ständeversammlungen und nationale Einrichtungen, der politischen Existenz gemäß, welche die Regierungen, denen sie angehören, für nützlich und zweckmäßig halten werden.*“¹⁹

In der Zeit vom Wiener Kongress bis zu den Verträgen nach dem Ersten Weltkrieg trat zum Schutz der religiösen Minderheiten im nationalen wie im internationalen Recht allmählich der Schutz der ethnischen und der sprachlichen Minderheiten hinzu.²⁰ Nach dem Ersten und bis zum Zweiten Weltkrieg und darüber hinaus bis 1993 wurden im völkerrechtlichen Bereich zwar Normen zum Schutz von

15 Vgl. Cârstocea, (Fn. 10), 29.

16 EGMR (Große Kammer) Urteil vom 19.12.2018, Application no. 20452/14; [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-188985%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-188985%22]}); vgl. D. Rein, About Sévres, Lausanne, the widow Molla Sali and the ineffectual attempt of Greece, to circumvent the principles of the Framework Convention, Manuskript eines Beitrages zur Konferenz Minorities and Self-determination: 100th Anniversary of the Post-World War I Plebiscites, Flensburg, 3.–4. Juni 2021.

17 Vgl. Hafner, (Fn. 10), 28; Wintgens, (Fn. 11), 83–88.

18 Zitiert nach <http://www.staatsvertraege.de/Frieden1814-15/wka1815-i.htm>.

19 Vgl. Gornig, (Fn. 2), 19; Hafner (Fn. 10), 29; Carstocea, (Fn. 10), 32.

20 Vgl. Hafner, (Fn. 10), 28 f.

Minderheiten geschaffen, die sich aber entweder auf einen konkreten Anwendungsfall bezogen oder als Dokumente mit nicht geographisch/geo-politisch begrenzter Anwendung keine völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangten oder auch nur erreichten. So wurde die FCNM aus dem Jahr 1993 „*der erste multilaterale Vertrag – und somit ein rechtsverbindliches Instrument – zum Schutz der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten...*“.²¹

2. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Trotz der partiellen Kritik an der FCNM auch durch ihre Verfechter²² ist sie weiterhin das maßgebliche völkerrechtliche Instrument für Europa, das den nationalen Minderheiten einen gewissen Rechtsschutz gewährt, der bei gutwilliger Befolgung durch die 39 Mitgliedstaaten auch sehr erheblich sein kann. Wesentlich unterstützt wird dies durch das regelmäßige Monitoring, dessen Erkenntnisse und Ergebnisse den folgenden Betrachtungen zugrunde gelegt werden sollen. Dadurch, dass das Überprüfungsverfahren alle fünf Jahre durchgeführt wird, werden die in Europa auftretenden Defizite beim staatlichen und gesellschaftlichen Umgang mit religiösen Minderheiten durch die Schlussfolgerungen des ACFC und schließlich durch die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ministerkomitees systematischer benannt, als dies in den Verfahren vor dem EGMR möglich ist, die jeweils eines ausdauernden Beschwerdeführers bedürfen, der alle Zugangsvoraussetzungen erfüllt.

Die Verhandlungen zur Schaffung von europäischen Instrumenten zum Schutz nationaler Minderheiten, aus denen schließlich die FCNM resultierte, erfolgten in einer Phase der europäischen Geschichte, die von der Auflösung von Staaten (Sowjetunion, Jugoslawien, Tschechoslowakei) und vom Zerfall alter Macht- und Bündnisstrukturen und von blutigen Auseinandersetzungen geprägt war. Diese Auseinandersetzungen werden insbesondere auf ethnische Konflikte zurückgeführt.²³ Dabei dürfen aber nicht die mit bestimmten Ethnien verbundenen religiösen Unterschiede übersehen werden. Betrachtet man die aus den jugoslawischen Nachfolgekriegen hervorgegangenen Staaten, so kann man feststellen, dass die Mehrheit der Einwohnerschaft jeweils einer von den folgenden drei Religionen angehört: Ortho-

21 So R. Hofmann, Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung, in: Hofmann et al. (Fn. 5), 68–86, 71.

22 Ibid., 81 ff; der kritisierten mangelnden Transparenz wurde durch die Neufassung der Verfahrensregeln (jetzt Resolution CM/Res[2019]49 vom 11.12.2019), die die Verzögerungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten (MS) verringern, entgegengewirkt, zugleich verlängerte sich aber die Verfahrensdauer durch die Einführung des Zwischenschritts des „vertraulichen Dialogs“ zwischen ACFC und MS.

23 Vgl. Hofmann, (Fn. 21), 69 f.

doxie (Montenegro, Nordmazedonien, Serbien), Islam (Bosnien und Herzegowina, Kosovo²⁴), Römisch-Katholisch (Kroatien, Slowenien).²⁵

2.1. Begriffe und (fehlende) Definitionen

Die FCNM enthält zur Bezeichnung der Gruppen, deren Angehörige sie schützen will, ausschließlich den Begriff „nationale Minderheit“ (in den beiden völkerrechtlich verbindlichen Sprachfassungen „national minority“ bzw. „minorité nationale“), verwendet aber nicht die Adjektive „ethnisch“, „kulturell“, „sprachlich“ oder „religiös“, anders als Art. 27 ICCPR oder Resolution 47/135 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die jeweils eines dieser Adjektive mit dem Substantiv „Minderheit“ verbinden,²⁶ so dass dort der Eindruck entstehen kann, es existierten nebeneinander vier Sorten von Minderheiten.

Bekanntlich ist es einerseits den Mitgliedstaaten des Europarates nicht gelungen, sich auf eine Definition von „Minderheiten“ zu einigen; sie weisen im Erläuternden Bericht sogar darauf hin, dass sich die Bezugnahme (im zehnten Erwägungsgrund der Präambel) auf die von den UN geleisteten Arbeiten zum Schutz nationaler Minderheiten nicht auf eine gegebenenfalls in diesen Übereinkünften enthaltene Definition einer nationalen Minderheit erstreckt.²⁷ Andererseits haben die Mitgliedstaaten an verschiedenen Stellen der Konvention sowohl selbst normiert als auch im Erläuternden Bericht mitgeteilt, dass die Gesellschaft „... *die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität aller Angehörigen einer nationalen Minderheit achten*, ...“ soll.²⁸ Somit finden wir auf der zweiten Definitionsebene von „Minderheit“ grobe Angaben darüber, welche der im allgemeinen Sprachgebrauch oder dem von Fachwissenschaften bezeichneten Gruppen von Minderheiten in den Schutzbereich der FCNM fallen und welche nicht.²⁹

24 Der Umstand, dass bis Anfang 2021 „nur“ 115 Staaten Kosovo als selbständigen Staat anerkannt haben und dass Kosovo nicht Mitglied des Europarates ist, spielt für die hier zu erörternden Fragen deshalb keine Rolle, weil aufgrund einer Vereinbarung zwischen der United Nations Interim Administration in Kosovo und dem Europarat vom 30. Juni 2004 Kosovo alle drei bis vier Jahre dem Monitoring durch das ACFC unterzogen wird; s. D. Rein, Chapter 26, in: Hofmann et al., (Fn. 5), 349.

25 Quelle: CIA (sic!), The World Factbook, Field Listing – Religions, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/religions/>.

26 Vgl. D. Rein, Nationale Minderheit, Volksgruppe, Volk, Sprachminderheit, ethnische Minderheit oder was? Versuch einer juristischen Begriffsbildung, Bautzen, 2018, 31.

27 Erläuternder Bericht, BT-Drs. 13/6912, 37–43, § 26.

28 Diese vier Formen der Identität einer Minderheit werden im 6. Erwägungsgrund der Präambel, in Art. 5 § 1, Art. 6 §§ 1 und 2 und Art. 17 § 1 genannt. Außerdem wird Religion in Art. 7, 8, und 12 § 1 substantivisch oder adjektivisch verwendet.

29 So hilft diese Teildefinition, bestimmte Gruppen als Schutzobjekte der FCNM auszuschließen, wie z. B. LGBTQIA (auch wenn der britische Equality Act 2010 part 2 sect. 4 wesentlich weiter geht), oder die Anwender der Gebärdensprache, die von Finnland immer wieder in Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz gebracht werden (siehe § 17 Abs. 3 der Verfassung Finnlands).

Mit der Erkenntnis, dass die FCNM – anders als die Dokumente der Vereinten Nationen – nicht vier Sorten von Minderheiten unterscheidet, sondern Gruppen von Menschen mit Identitäten, die unter bestimmten Kriterien von denen der Mehrheitsbevölkerung abweichen, wozu neben anderen die Religion zählt, könnte es hier insofern sein Bewenden haben. Aber in der Gesetzgebung von Mitgliedstaaten, in deren Ratifikationserklärungen zur FCNM, in den Staatenberichten, in der Selbstdarstellung der fraglichen Gruppen und in den Stellungnahmen des ACFC wird die Bezeichnung „religiöse Minderheit“ verwendet oder es wird zumindest dargestellt, dass die „andere“ Religion den wesentlichen Unterschied der ins Auge gefassten Gruppe zur Mehrheitsbevölkerung ausmacht. Auch wenn es letztlich nicht darauf ankommen sollte, ob eine Gruppe als religiöse Minderheit oder als nationale Minderheit mit religiösem Schwerpunkt einzuordnen ist, so macht die Verwendung der Bezeichnung als religiöse Minderheit doch allen Beteiligten deutlich, dass auf die Einhaltung der staatlichen Verpflichtungen auf dem Gebiet der Religion besonders zu achten ist. Dies gilt umso mehr, als das ACFC zur Kenntnis genommen hat, dass bei *„einigen Vertragsparteien ... die Auffassung des Begriffs ‚nationale Minderheit‘ mit konkreten Merkmalen verbunden [ist], die häufig als sinnbildlich für eine Identität und für die Unterscheidung der Minderheit von der Mehrheit gelten, u.a. Sprache, Religion, Kultur, ethnischer Hintergrund, bestimmte Traditionen oder sichtbare Merkmale.“*³⁰

Zu beachten ist im Übrigen, dass das ACFC im Oktober 2020 eine Gruppe seiner Mitglieder, die an religiösen Minderheiten und den religiösen Rechten nationaler Minderheiten interessiert sind, gebeten hat, zusammen mit dem Sekretariat Überlegungen zur Behandlung des Themas Religion während der vor-Ort-Besuche und in den Stellungnahmen des ACFC anzustellen.³¹

2.2. Religiöse Minderheiten in der Praxis der FCNM

Die FCNM enthält – mit Ausnahme von Art. 30, der Erklärungen über den räumlichen Geltungsbereich zulässt – keine Regelung über die Abgabe von Vorbehalten und Erklärungen im Umfeld der Ratifizierungen. Solche sind aber nach den Model Final Clauses³² erlaubt und 17 Staaten haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (16 Staaten durch Erklärungen und ein Staat durch einen Vorbehalt).³³ Von den 16 Erklärungen³⁴ definieren sechs den Begriff der nationalen Minderheit (auf abstrakter Ebene) und sechs benennen die Minderheiten, auf die der Mitgliedstaat die FCNM anwenden will. Nur eine von diesen sechs Erklärungen benennt eine Minderheit, die man zum Bereich der religiösen Minderheiten rechnen kann – ohne

30 ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. Straßburg ACFC/56DOC(2016)001, §37.

31 Vgl. Meeting report 69th meeting (5–8 October 2020), ACFC/MR(2020)003, 4.

32 Model Final Clauses for Conventions and Agreements concluded within the Council of Europe (as adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at its 315th meeting, in February 1980), Note (3), <https://rm.coe.int/168048613d>.

33 Vgl. D. Rein, Art. 27, in: Hofmann et al. (Hrsg.), (Fn. 5) 530f.

34 Tagesaktuelles Verzeichnis des Vertragsbüros: https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations?p_auth=0wQ1y4F0.

dass dies expressis verbis in der Erklärung zum Ausdruck kommt: nämlich Schweden mit „Jews“.

Es ist mir keine amtliche oder nichtamtliche Auflistung der im Wesentlichen als religiös geprägt betrachteten nationalen Minderheiten bekannt. Der folgende Überblick, der auf den Äußerungen im Verfahren bei der Ausübung der Kontrollfunktion und erforderlichenfalls meiner Interpretation zu ungenauer/bewusst weicher Formulierungen beruht, mag unvollständig und/oder zu weitgehend sein.

2.2.1. Abrahamitische Religionen

Deutlich an der Spitze mit 18 Nennungen liegen die **Juden** und dies verteilt über das ganze Gebiet des Europarates, vom Vereinigten Königreich bis nach Aserbaidshjan³⁵, insbesondere aber im nördlichen, östlichen und südöstlichen Europa.³⁶ Damit sind die jüdischen Gemeinschaften mit Abstand die am häufigsten anzutreffenden religiösen Gruppen im Verfahren nach der FCNM. Andererseits ist aus den Monitoring-Dokumenten für drei Staaten ersichtlich, dass die jüdische Gemeinschaft es ablehnt, als nationale Minderheit im Sinne der FCNM behandelt zu werden: **Deutschland** hat bereits im 1. SR im Zusammenhang der Darstellung der anerkannten Minderheiten mitgeteilt: „*Die jüdische Gemeinschaft in Deutschland betrachtet sich nicht als Minderheit, sondern als Glaubensgemeinschaft.*“³⁷ Aufgrund eines Gesprächstermins während des vierten Monitoring-Zyklus für **Dänemark** notiert das ACFC: „*The representatives of the Jewish community met by the Advisory Committee during the visit, have not expressed particular interest in being included in the scope of application of the Framework Convention.*“³⁸ Schließlich berichtet das ACFC von seinem fünften Vor-Ort-Besuch in **Zypern**: „*During the visit, the Advisory Committee was informed by the Chief Rabbi of the Jewish community that, due to the existing constitutional provisions, persons belonging to this group were neither seeking official recognition as a national minority or religious group, nor interested to fall under the protection of the Framework Convention.*“³⁹

Die **christlichen Religionen** erscheinen wesentlich vereinzelter als die jüdische Gemeinschaft in einer Zusammenstellung von in Anwendung der FCNM anerkannten

35 Armenien (ACFC, 1. OP [2003], § 18); Aserbaidshjan (ACFC, 4. OP [2017], § 17 Fn. 1); Bosnien und Herzegowina (ACFC, 4. OP [2017], § 19); Bulgarien (ACFC, 3. OP [2014], § 58); Finnland (ACFC, 4. OP [2016], § 11); Kroatien (ACFC, 4. OP [2015], § 10 Fn. 1); Lettland (ACFC, 3. OP [2018], § 27); Litauen (2. GovCt [2008], § 4); Republik Moldau (ACFC, 3. OP [2009], § 14 Fn. 3); Norwegen (ACFC, 4. OP [2011], § 11); Polen (ACFC, 3. OP [2013], § 23); Rumänien (ACFC, 4. OP [2017], § 18); Schweden (ACFC, 4. OP [2017], § 3); Schweiz (ACFC, 2. OP [2008], § 23 Fn. 2); Slowakische Republik (ACFC, 1. OP [2000], § 12); Tschechische Republik (ACFC, 2. OP [2005], § 26); Ukraine (ACFC, 2. OP [2008], § 48 Fn. 5); Vereinigtes Königreich (ACFC, 4. OP [2016], § 14).

36 Diese ins Auge fallende geographische Ungleichverteilung ist auch dadurch bedingt, dass im Westen Europas 5 Staaten (Andorra, Belgien, Frankreich, Luxemburg und Monaco) nicht Mitglied der FCNM sind.

37 Deutschland, 1. SR (1999), deutsche Fassung 16.

38 ACFC, 4. OP Dänemark (2014), § 21.

39 ACFC, 5. OP Zypern (2019), § 32, Fn. 14.

ten religiösen Minderheiten. Zwei Staaten sind augenfällig: In **Zypern**, das mehrheitlich griechisch-orthodox ist, sind die **Armenier**, die **Maroniten** und die **Römisch-Katholischen** (genannt *Latins*)⁴⁰ quasi von Verfassungswegen nationale Minderheiten. Gemäß Art. 2 der Verfassung Zyperns soll es zwei (große) Gemeinschaften geben:

- die griechische Gemeinschaft, der alle Staatsangehörigen griechischer Abstammung angehören, sofern sie griechische Muttersprachler sind oder griechische kulturelle Traditionen pflegen oder Mitglied der Griechisch-Orthodoxen Kirche sind,
- die türkische Gemeinschaft, der alle Staatsangehörigen türkischer Abstammung angehören, sofern sie türkische Muttersprachler sind oder türkische kulturelle Traditionen pflegen oder Moslems sind.

Bürger, die keiner dieser Gemeinschaften angehörten, aber einer (anderen) religiösen Gruppe, hatten mit dieser Gruppe innerhalb von drei Monaten für die eine oder andere Gemeinschaft zu optieren. Die Armenier, Maroniten und *Latins* optierten für die griechische Gemeinschaft, erhielten jeweils einen nicht stimmberechtigten Sitz im Parlament und wurden dem Europarat als nationale Minderheiten gemeldet.⁴¹

Die andere außergewöhnliche Gestaltung des Rechts nationaler Minderheiten findet sich in **Aserbaidshan**. Weder aus den Staatenberichten noch aus den Stellungnahmen des ACFC ergibt sich deutlich welche Minderheiten im Sinne der FCNM als religiöse anzusehen sind. Allerdings wird die Wendung „religiöse Minderheiten“ im 4. Staatenbericht verwendet⁴²; die Stellungnahme des ACFC berichtet von 27 nicht-islamischen religiösen Gruppen⁴³, worunter sich sowohl die traditionellen christlichen Kirchen als auch viele christliche Sekten sowie jüdische Gemeinschaften befinden.

Nicht nur in **Aserbaidshan**, sondern auch in **Armenien** bilden die **Molokanen** eine kleine christliche Gemeinschaft, die als religiöse Minderheit behandelt wird.⁴⁴ Außerdem sind in Armenien einige religiöse Gemeinschaften, die bestimmten nationalen Minderheiten zugerechnet werden, staatlich registriert: drei Russisch-Orthodoxe Einrichtungen und die **Heilige Apostolische und Katholische Assyrische Kirche des Ostens**.⁴⁵

Die **Muslimen** sind in zwei Staaten als religiöse Minderheit anerkannt: in der Republik **Moldau**⁴⁶ und in **Montenegro**⁴⁷. Schließlich kann man noch die (**türkischen**) **Tataren** aus **Finnland**⁴⁸ nennen, die neben Ihrer Sprache und Kultur die islamische Religion bewahren und religiöse Riten (nicht medizinische indizierte

40 Sie stammen aus verschiedenen europäischen Ländern, wie auch aus Lateinamerika und Asien. Vgl. Press and Information Office, Cyprus, Multireligious Cyprus, (2018), 78.

41 Vgl. Zypern, 1. SR (1999), 9; ACFC, 5. OP Zypern (2019), §§ 1, 189.

42 *“The State Committee on the Work with Religious Organizations’ activities have always been fulfilled in an atmosphere of mutual understanding with national and religious minorities.”* 4. SR (2017), 12.

43 ACFC, 4. OP Aserbaidshan (2017), § 53.

44 ACFC, 4. OP Armenien (2017), § 51.

45 Armenien, 5. SR (2020), § 81.

46 ACFC, 3. OP (2009), §§ 103 ff, 4. OP (2016), § 50.

47 ACFC, 2. OP (2013), § 11.

48 Finnland, 1. SR (1999), 8, 5. SR (2019), §§ 157ff.

männliche Beschneidungen, halāl Ernährung) zum Gegenstand der Gespräche mit dem ACFC machten.⁴⁹ Andererseits haben Gesprächspartner aus muslimischen Gemeinschaften der **Schweiz** dem ACFC im vierten Monitoring-Zyklus mitgeteilt, dass kein Interesse an einer Anerkennung der Muslime als nationale Minderheit auf Bundesebene bestehe.⁵⁰

2.2.2. Nicht-abrahamitische Religionen

Als nicht-abrahamitische Religionsgemeinschaften werden die **Sikhs** im **Vereinigten Königreich**⁵¹ und die **Jesiden** in **Armenien**⁵² und **Russland**⁵³ genannt.

In der Summe kann man nur bei der Hälfte der Mitgliedstaaten der FCNM religiöse Minderheiten auflisten, bei nur sechs Staaten mehr als eine.

2.2.3. Religion und/oder Ethnie?

Der aufmerksame Leser, der auch den Fußnoten nachgeht, könnte fragen, wie der Autor dazu käme, auch solche Gruppierungen als religiöse Minderheiten zu benennen, die vom Mitgliedstaat und/oder dem ACFC als ethnische oder generell als nationale Minderheiten bezeichnet werden. Dazu vier Beispiele:

Armenien berichtet: *“The largest ethnic minority in Armenia, the Yezidis, are a special ethnic-religious community; their ethnic and religious affiliations coincide almost completely.”*⁵⁴

Hinsichtlich des **Vereinigten Königreiches** stellt das ACFC fest: *“While the Race Relations Act (1976) has been interpreted to provide protection from discrimination to those religious groups that are considered to be an ethnic group, such as Jews and Sikhs, ...”*⁵⁵. Der Grund für die Bezeichnung religiöser Gruppen als ethnische ist wohl darin zu finden, dass die Anwendung des *Race Relations Act 1976* und später des *Equality Act 2010* durch Rechtsprechung und Verwaltung auf **Juden** und **Sikhs** rechtstechnisch einfacher erschien, wenn man sie als rassische⁵⁶ Gruppe bezeichnete, denn als religiöse⁵⁷.

49 ACFC, 5. OP (2019), § 106.

50 ACFC, 4. OP (2018), § 30.

51 ACFC, 1. OP (2001), § 15, 4. OP (2016), § 14; Vereinigtes Königreich, 1. SR (1999), 8.

52 ACFC, 4. OP (2016), §§ 26, 51, 89.

53 ACFC, 3. OP (2011), § 54.

54 Armenien, 2. SR (2004), § 70.

55 ACFC, 1. OP (2001), § 57.

56 Race Relations Act 1976 part I sect. 3. – (1) *In this Act, unless the context otherwise requires – “racial grounds” means any of the following grounds, namely colour, race, nationality or ethnic or national origins; “racial group” means a group of persons defined by reference to colour, race, nationality or ethnic or national origins, and references to a person’s racial group refer to any racial group into which he falls.* Equality Act 2010 – part 2 sect. 4 (9) Race. (1) *Race includes – (a) colour; (b) nationality; (c) ethnic or national origins.*

57 Vereinigtes Königreich, 2. SR (2007), § 196: *“...racial groups (which the courts have deemed to include Jews and Sikhs).”*

Nachdem **Serbien und Montenegro** in seinem ersten Staatenbericht sechs Mal von **“Bosniacs/Muslims”** handelt⁵⁸ und formuliert *“The Bosniacs are Moslems.”*⁵⁹, konstatiert das ACFC *“... that there have been debates in Serbia and Montenegro on the inter-relation between ... as well as between Bosniac and Muslim identities. The Advisory Committee underlines that this issue should be approached with full respect to the principles contained in Article 3 of the Framework Convention, and that there should be no attempts to impose one or the other identity on the persons concerned.”*⁶⁰ Diese Gleichsetzung einer ethnischen Minderheit mit einer religiösen Minderheit erinnert an die Praxis im Osmanischen Reich bis hin zum Friedensvertrag von Lausanne, den griechischen Bevölkerungsteil mit dem orthodoxen Christentum und den türkischen Bevölkerungsteil mit dem Islam gleichzusetzen und gleich zu behandeln.⁶¹

Rumänien hat die Darstellung des Umstandes, dass die Angehörigen einer ethnischen Minderheit zu einem großen Teil auch einer Minderheitsreligion angehören, eleganter gelöst. In einer Tabelle über die *Situation of Religious Cults whose Believers belong to National Minorities* erscheint in der Spalte *Cult* unter anderem **Mosaic**, in der Spalte *Predominant Minority* dann **Jewish**. Die Bezeichnung als religiöse und/oder ethnische Minderheit wird vermieden.⁶² Obwohl die Religion als **Mosaic** bezeichnet wird und die nationale Minderheit als **Jewish**, wird an anderer Stelle deutlich, dass die Interessen der jüdischen Minderheit in Rumänien von ihrer religiösen Organisation vertreten werden: Die *Federation of Jewish Communities of Romania* stellt den Abgeordneten der Juden im rumänischen Parlament⁶³ und ist Mitglied im *Council of National Minorities*⁶⁴, zugleich ist sie aber die Eigentümerin mosaischer Gotteshäuser, Friedhöfe und dgl.⁶⁵ und ist Antragstellerin und Begünstigte in Restitutionsverfahren bzgl. entsprechender Liegenschaften⁶⁶. Zu Recht kann man also davon ausgehen, dass die Interessen der Juden in Rumänien von ihrer religiösen Organisation vertreten werden und kann folglich diese Minderheit als religiöse bezeichnen.

In einer Stellungnahme zum Kosovo hat das ACFC festgestellt: *“religion and ethnicity are often closely linked”*⁶⁷ und in einem Systematischen Kommentar grundsätzlich ausgeführt:

„Bei der Prüfung der von den Vertragsparteien ergriffenen Ansätze zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens hat der Beratende Ausschuss daher (...) die nationalen Stellen dazu

58 Serbien und Montenegro, 1. SR (2003).

59 Ibid, S. 65.

60 ACFC, 1. OP (2003), § 26.

61 Vgl. Rein, About Sèvres.... (Fn. 16), 17.

62 Rumänien, 1. SR (1999), 31.

63 Rumänien, 2. SR. (2005), 5.

64 Rumänien, 1. GovCt (2001).

65 Emergency Ordinance no. 36 regulating the right to property of the Federation of the Jewish Communities from Romania over Mosaic places for worship, cemeteries, and other assets (published in O.J. no. 223/03.04.2002); siehe Rumänien, 2. SR (2005), 11.

66 Rumänien, 2. SR (2005), 64.

67 ACFC, 4. OP Kosovo (2017), § 62.

aufgerufen, inklusiv und kontextspezifisch zu agieren und für jeden einzelnen Artikel abzuwägen, welche Rechte welchen Personen zur Verfügung stehen sollten. Ein solcher Ansatz gewährleistet nicht nur die effektivste Umsetzung des Rahmenübereinkommens auf der Grundlage von Fakten und nicht von Status, sondern fördert darüber hinaus auch ein gesellschaftliches Klima des Dialogs und Verständnisses, indem die kulturelle Vielfalt nicht als Quelle der Teilung, sondern der Bereicherung betrachtet wird.“⁶⁸

Kurz gesagt, es komme nicht auf die konkrete Bezeichnung einer nationalen Minderheit (durch wen auch immer) an, sondern darauf, dass auf Basis der Fakten – wozu auch eine insbesondere religionsorientierte Selbstwahrnehmung einer Gruppe zählt – effektiv und positiv zugunsten der jeweiligen Gruppen gehandelt wird. Oder noch kürzer: *falsa demonstratio non nocet*.

2.2.4. Warum gibt es so wenig Minderheiten, die als religiös bezeichnet werden?

Hofmann stellt die Frage, warum so wenige religiöse Minderheiten, insbesondere, wenn sie wirklich einen sehr kleinen Teil einer Bevölkerung ausmachen, sich um die Anerkennung als nationale Minderheit im Sinn der FCNM bemühen⁶⁹. Liegt es am mangelnden Bekanntheitsgrad der FCNM oder gibt es andere Gründe?

2.2.5. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen für Religionsgemeinschaften

Ein Grund könnte sein, dass es im jeweiligen Staat andere und ggf. ältere und höherrangige Rechtsgewährleistungen oder -instrumente gibt, die es Religionsgemeinschaften ermöglichen, auch ohne die Beanspruchung des Minderheitenrechts gut auszukommen. Angesichts der Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten des Verhältnisses von Staat und Religion(en) wäre dies in jedem Einzelfall zu prüfen.

Exemplarisch soll diese Prüfung kursorisch am Beispiel **Deutschlands** erfolgen:

Ausgangspunkt dieser Prüfung ist Art. 140 GG, der hinsichtlich des Rechts der Religionsgemeinschaften auf Art. 136–139, 141 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) verweist. Hier ist von besonderem Interesse, dass die Vereinigung zu Religionsgesellschaften gewährleistet wird (Art. 137 Abs. 2 WRV) und dass sie Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Regeln des bürgerlichen Rechtes erwerben (Art. 137 Abs. 4 WRV). Zudem besteht die Möglichkeit, jede Religionsgesellschaft als **Körperschaft des öffentlichen Rechts (K.d.ö.R.)** zu führen.⁷⁰ Hiervon ist reichlich Gebrauch gemacht worden. Die vom Bundesministerium des Innern geführten, aktuell gehaltenen Listen der in den Bundesländern als K.d.ö.R. anerkannten Religionsgemeinschaften⁷¹ enthalten sowohl die vor Inkrafttreten der WRV bestehenden,

68 ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. (Fn. 30), § 7.

69 S. Hofmann, Religion und Minderheitenschutz, in: A. Zimmermann (Hrsg.), Religion und Internationales Recht, Berlin, 2006, S. 157–181, 173.

70 Siehe auch: D. Rein, Gewährung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft an Nationale Minderheiten? ECMI Working Paper Nr. 76, Flensburg 2014, 12 f.

71 <https://www.personenstandsrecht.de/Webs/PERS/DE/informationen/religionsgemeinschaften/religionsgemeinschaften-node.html>.

sogenannten geborenen oder altkorporierten Religionsgemeinschaften (Art. 137 Abs. 5 S. 1 WRV) als auch die sogenannten gekorenen Körperschaften bzw. neukorporierten Körperschaften (Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV), also die, denen nach Inkrafttreten der WRV von den zuständigen Ländern der Status der K.d.ö.R. verliehen wurde. Es findet sich eine gewisse Bandbreite der abrahamitischen Religionen (mit Ausnahme der Muslime) von den zahlenmäßig starken bis zu ganz kleinen örtlichen Gemeinden (einschließlich der Heilsarmee und den von Hofmann nachgefragten Zeugen Jehovas, der Juden und einer alevitische Gemeinschaft) sowie vereinzelte nicht-abrahamitische Vereinigungen wie Ahmadiyya, Bahai, Hindus und der Humanistische Verband.

Die Verfasstheit als K.d.ö.R. bietet gemäß Art. 137 Abs. 6 WRV die Möglichkeit, **Kirchensteuer** zu erheben und durch die staatlichen Organe (gegen eine Gebühr) einziehen zu lassen; von dieser Möglichkeit machen neben den beiden großen christlichen Kirchen und den jüdischen Gemeinden auch einige kleinere Gemeinschaften Gebrauch. Mit dieser Finanzierungsquelle sind die Religionsgesellschaften besser ausgestattet als die meisten nationalen Minderheiten (mit Ausnahme derer, die als regionale Mehrheit in einem Teilgebiet eines Staates siedeln, das über Haushaltsmittel entscheiden darf).

In Deutschland hat sich aktuell die verfassungsrechtlich begründete bevorzugte Position der Religionsgesellschaften bei den Maßnahmen zur **Bekämpfung der Corona-Pandemie** gezeigt: § 1 Abs. 3 Coronaschutzverordnung des Landes NRW in der ab dem 7. April 2021 gültigen Fassung⁷² bestimmte Folgendes: „*Die Kirchen und Religionsgemeinschaften orientieren sich bei den von ihnen aufzustellenden Regelungen für Gottesdienste und andere Versammlungen zur Religionsausübung an den entsprechenden Regelungen dieser Verordnung. Sie entscheiden unter Berücksichtigung des lokalen Infektionsgeschehens, ... Die vorgelegten dementsprechenden Regelungen der Kirchen und Religionsgemeinschaften treten für den grundrechtlich geschützten Bereich der Religionsausübung an die Stelle der Regelungen dieser Verordnung. Kirchen und Religionsgemeinschaften, die keine dementsprechenden Regelungen vorlegen, unterfallen auch für Versammlungen zur Religionsausübung den Regelungen dieser Verordnung, ...*“.

Eine entsprechende Norm zugunsten einer beliebigen nationalen Minderheit – in welchem Staat auch immer – ist kaum vorstellbar.

2.2.6. Staatskirchenverträge

Staatskirchenverträge⁷³ können ebenso wie verfassungsrechtliche Verbürgungen den religiösen Gemeinschaften Rechte und Rechtsstatus gewährleisten und Zuwendungen garantieren. Auch wenn das System der Staatskirchenverträge in keinem

72 GV. NRW. 2021, 352.

73 Ein ungenauer und schillernder Begriff, denn einerseits wird er für Verträge mit evangelischen Kirchen in Abgrenzung von Konkordaten verwendet. Wird er andererseits als Oberbegriff benutzt, ist „Kirchen“ als christlicher Begriff deplatziert für Verträge mit jüdischen und muslimischen Gemeinden etc.

anderen Land der Welt so stark ausgebaut ist wie in Deutschland,⁷⁴ so finden sich solche Verträge auch in anderen Staaten, insbesondere in neuerer Zeit: **Georgien** hat ein Konkordat geschlossen⁷⁵, in **Kroatien** bestehen Übereinkünfte mit der islamischen Gemeinschaft, dem Heiligen Stuhl und der Serbisch-Orthodoxen Kirche⁷⁶, **Montenegro** hat eine Reihe von MoU oder „fundamental agreements“ mit dem Heiligen Stuhl sowie islamischen und jüdischen Gemeinschaften vereinbart⁷⁷, schließlich berichtet das ACFC über 16 Staatskirchenverträge **Polens**.⁷⁸

2.2.7. *Mitwirkung in den Strukturen der Verbände nationaler Minderheiten*

Eine weitere Möglichkeit religiöser Minderheiten, ihre Anliegen im Raum von Politik und Verwaltung wirksam vorzutragen, ist die **Mitwirkung in den Organen der entsprechenden (ethnischen/sprachlichen/kulturellen) nationalen Minderheitenorganisation**. So ist der mitgliederstarke katholische **Cyrrill-Methodius-Verein** Mitglied der **Domowina**, dem Dachverband sorbischer Vereine und Vereinigungen.⁷⁹ Dem Hauptvorstand des **Bundes Deutscher Nordschleswiger** gehört qua Satzung der Senior der deutschen Pastoren in Nordschleswig an,⁸⁰ wobei man in den Landgebieten Nordschleswigs die Angehörigen der deutschsprachigen evangelischen **Nordschleswigschen Gemeinde** (Freikirche)⁸¹ als religiöse Minderheit betrachten kann. Die **Dansk Kirke i Sydslesvig** ist zum einen Teil der Danske Sømands- og Udlandskirker und zum anderen Mitglied im beratenden und koordinierenden Gremium der dänischen Minderheit, **Det sydslesvigste Samråd**;⁸² von 2013 bis 2019 war ein Pastor der dänischen Gemeinde auf Sylt Vorsitzender der **Sydslesvigsk Forening**.

Die vorgenannten Gründe, als religiöse Minderheit nicht den Status einer nationalen Minderheit anzustreben, sind das Vorhandensein alternativer Instrumente und Arrangements, die zu einem gleichen oder sogar besseren Schutzniveau führen als der Minderheitenstatus.

Es ist allerdings ein Fall berichtet, in dem aus Vorsicht vor einer Stigmatisierung als Minderheit bewusst darauf verzichtet wurde anzustreben, als nationale Minderheit anerkannt zu werden: Die Vertreter der **muslimischen Gemeinschaften in der Schweiz** erklärten, „*dass ihre Beziehungen zu den Behörden von Pragmatismus geprägt seien und dass sie befürchteten, ein Gesuch um eine solche Anerkennung*

74 Vgl. J. Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Köln (2008), 21.

75 ACFC, 1. OP Georgien (2009), § 90, Fn. 2.

76 ACFC, 2. OP Kroatien (2004), § 101.

77 ACFC, 3. OP Montenegro (2019), § 95.

78 ACFC, 2. OP Polen (2009), § 109, Fn. 2.

79 <https://www.domowina.de/mitgliedschaft/mitgliedsvereine/>.

80 § 12 der Satzung des BDN: [https://www.bdn.dk/files/\\$misc/BDN-Satzungen-2018-end.pdf](https://www.bdn.dk/files/$misc/BDN-Satzungen-2018-end.pdf).

81 <https://kirche.dk/ng/ueber-uns/>.

82 Vgl. J. Kühl, Die Organisation der dänischen Minderheit, in: J. Kühl/R. Bohn (Hrsg.), Ein europäisches Modell, Bielefeld, 2005, 341–377, 352 ff.

*könnte kontraproduktiv sein und die Stigmatisierung von Musliminnen und Muslimen möglicherweise noch verstärken“.*⁸³

2.2.8 Besonderheiten der religiösen Minderheiten im Vergleich zu den kulturellen, ethnischen und sprachlichen Minderheiten

Die Furcht vor secessionistischen Tendenzen und Forderungen aus Kreisen der Minderheiten hat wohl die Staaten bei der Entwicklung der FCNM die Idee kollektiver Rechte zurückweisen lassen.⁸⁴ Nach dem Erläuternden Bericht sind „*keine kollektiven Rechte nationaler Minderheiten beabsichtigt*“.⁸⁵ Gerade aber bei den Minderheiten, die als religiöse geschützt werden oder bei denen eine bestimmte Religion einen wesentlichen Teil ihrer von der Mehrheitsbevölkerung unterschiedenen Identität ausmacht, ist das kollektive Element wesentlich: Die abrahamitischen Religionen, auf die wir uns bei einer Betrachtung der Verhältnisse in Europa weitgehend beschränken können, kennen jeweils eine innere und eine äußere Sphäre. Für die innere Sphäre – also der Glaube selbst und das Gebet in Zurückgezogenheit dürfte in der Regel der rechtliche Schutz des Individuums ausreichend sein.

Daneben gibt es aber die äußere Sphäre, in der es darum geht, gemeinsam Gottesdienste zu zelebrieren und wichtige Ereignisse von der Geburt bis zum Tod feierlich und in Gemeinschaft zu begehen: Taufe/Beschneidung, Erstkommunion/Konfirmation, Abendmahl/ Kommunion, Eheschließung, der Beginn und das Ende einer Fastenzeit und viele religiöse Feiertage im Jahreskreis, Trauerfeiern und Begräbnisse; hinzu treten beim Judentum und beim Islam bestimmte Ernährungsvorschriften, die man faktisch nur befolgen kann, wenn eine spezialisierte Versorgungsstruktur besteht⁸⁶. Für all dies ist nicht nur das durch **Artikel 7 FCNM** gewährleistete Recht auf friedliche Versammlung notwendige Voraussetzung, sondern auch die Möglichkeit, eine dauerhafte Vereinigung zu gründen und dass diese in geeigneten Formen am Rechtsverkehr teilnimmt. Zudem muss es zulässig sein, dass die Religionsgemeinschaft Eigentümer von Liegenschaften, insbesondere von Kirchen/Synagogen/Moscheen/Tempeln sowie von Friedhöfen und Stätten religiöser Verehrung ist und schließlich Kindergärten, Schulen, Universitäten, Altenheime und Krankenhäuser betreibt und für all dies über rechtliche Arbeitgeberqualitäten verfügt. Deshalb ist es von großer Bedeutung, dass in Bezug auf die durch Artikel 7 u. a. geschützte Religionsfreiheit es die vertragsentwerfenden Organe als *besonders angebracht erachteten*, durch **Artikel 8** bestimmte Freiheiten im Zusammenhang mit der Religionsfreiheit *eigens hervorzuheben*.⁸⁷ Dadurch, dass nach Artikel 8 *jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre Religion oder Weltan-*

83 ACFC, 4. OP Schweiz (2018), § 30.

84 So H.-J. Heinze, Article 1, in M. Weller (Hrsg.), *The Rights of Minorities in Europe*, Oxford, 2005, 77–96, 85.

85 Erläuternder Bericht, BT-Drs. 13/6912, 37–43, § 31.

86 Siehe D. Rein, *Ritual Slaughter in European Law(s)*, in: *Ukrainian Journal of International Law*, 2021, 2, 100–108.

87 Erläuternder Bericht, BT-Drs. 13/6912, 37–43, § 54.

schauung zu bekunden sowie religiöse Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen zu gründen, wird die Abgrenzung der mit der FCNM intendierten Individualrechte zu den nicht gewollten Kollektivrechten mit einem kunstvollen Spagat überbrückt. In einer Stellungnahme zu Serbien hat dies das ACFC in aller Deutlichkeit formuliert: “The Advisory Committee recalls the concerns ... regarding the need for religious organisations that are not among the seven ‘traditional churches and religious communities’ and that wish to benefit from certain rights, such as the right to acquire legal personality or to construct religious buildings, to re-register following a procedure requiring them to submit the names and signatures of at least 100 members of the organisation, ... It remains concerned that this situation may raise issues of compatibility with the principle of free self-identification contained in Article 3 and the right to establish religious institutions enshrined in Article 8 of the Framework Convention.”⁸⁸

3. Die Definitionselemente von Capotorti⁸⁹ und anderen

3.1. “A group numerically inferior to the rest of the population of a State”

Die vielzitierte und oft gerühmte Minderheitendefinition von Capotorti bereitet hinsichtlich ihres numerischen Aspektes in der Anwendung auf religiöse Minderheiten in West- und Mitteleuropa erhebliche Verständnisschwierigkeiten: In einer Reihe von Staaten gibt es große Anteile sowohl katholischer als auch evangelischer Christen, wobei sich eine Gruppe in der absoluten Mehrheit befinden kann, als auch beide Gruppen jeweils kleiner sein können als der jeweilige Rest der Bevölkerung. Das Beispiel der **Schweiz**: Bis Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts war der Anteil der evangelisch-reformierten Schweizerbürger an der staatsangehörigen Bevölkerung größer als 50 %, seitdem sank er deutlich und wurde vom katholischen Bevölkerungsanteil Ende der 90er Jahre überholt; im Jahr 2019 schließlich gab es drei etwa gleich starke Gruppen: die Evangelisch-Reformierten (28,5 %), die Römisch-Katholischen (34,5 %) und die Schweizerbürger ohne religiöse Zugehörigkeit (27,6 %).⁹⁰

Noch komplexer ist die Entwicklung in **Deutschland**: Im jeweiligen Gebiet des Deutschen Reiches waren durchgehend von 1871 bis 1939 die Evangelischen in der absoluten Mehrheit, in der Bundesrepublik war dies lediglich bei den Volkszählungen 1950 und 1961 der Fall; ab der Volkszählung 1970 besitzt keine Gruppierung

88 ACFC, 3. OP Serbien (2013), §119; siehe auch: ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. (Fn. 30), § 68; 3. OP Aserbajdschan (2012), § 75 f; 3. OP Russland (2011), § 148.

89 “A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.” F. Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York, 1979. § 568.

90 Quelle: BFS – Statistisches Lexikon der Schweiz, Tabelle T 01.08.02.01.

mehr die Mehrheit⁹¹, so dass alle Bekenntnisse nach Capotorti eine Voraussetzung zur religiösen Minderheit erfüllen.

Ein korrekter, systematischer und in sich vergleichbarer Überblick über die religiösen Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse in den Mitgliedstaaten des Euro-
parates (CoE) dürfte aus verschiedenen Gründen kaum herzustellen sein, denn sowohl die Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Erhebung von Religionsdaten als auch die Bildung und Abgrenzung der Erhebungskategorien variieren stark von Staat zu Staat. Überdies ist zu berücksichtigen, dass gemäß einem Beschluss der United Nations Economic Commission for Europe bei **Volkszählungen** Fragen zur Ethnizität und zur Religion nicht einer Antwortpflicht unterliegen dürfen,⁹² worauf auch das ACFC deutlich hinweist.⁹³ Ein weiterer Unterschied in der Erhebungsanlage kann darin liegen, ob nach dem Glauben oder der formalen Mitgliedschaft in einer religiösen Gemeinschaft gefragt wird. Dort, wo vom Staat Kirchensteuer erhoben wird, dürften beim Staat oder bei den beteiligten Religionsgemeinschaften sehr genaue Daten vorliegen; dort, wo keine solche Steuer erhoben wird und insbesondere bei Religionen, die keinen hohen Organisationsgrad aufweisen und/oder auf viele konkurrierende Vereinigungen aufgeteilt sind, ist die Datenlage wesentlich schwächer.

Für 46 der 47 Mitgliedstaaten des CoE im Jahr 2021 lässt sich *cum grano salis* derzeit folgendes feststellen:⁹⁴ In acht Staaten gibt es keine Religionsgemeinschaft in absoluter Mehrheit, in 18 Staaten sind der Römisch-Katholischen Kirche mehr als 50 % der Einwohner zuzurechnen, in 10 Staaten einer Orthodoxen Kirche, in fünf Staaten einer evangelischen Glaubensgemeinschaft, in vier Staaten den Muslimen und in einem Staat der Armenischen Apostolischen Kirche.⁹⁵ Die säkularen Entwicklungen (*säkular* im doppelten Wortsinn) zum Atheismus bzw. zur religiösen Gleichgültigkeit und die Kirchenaustritte ohne Abkehr vom Glauben dürften auf mittlere Sicht die Zahl der Staaten vergrößern, in denen keine Religionsgemeinschaft die Mehrheit der Einwohner auf sich vereinen kann.

Hofmann fragt zu Recht, ob für jede religiöse Gruppe, die nicht die Mehrheit in der Bevölkerung darstellt, bereits der Schutz als nationale Minderheit sachgerecht ist.⁹⁶ Die Beispiele aus der Schweiz und Deutschland zeigen, dass es unterhalb der absoluten Mehrheit der Bevölkerung zahlenmäßig äußerst starke Religionsgemeinschaften geben kann, bei denen kein Anlass zu sehen ist, sie unter den Schutz des Minderheitenrechts zu stellen. Tendenziell sollte ein solcher Schutz erst in Erwägung gezogen werden, wenn der Bevölkerungsanteil dieser Gruppe im einstelligen Prozentbereich liegt. Das ACFC ist der Auffassung, „*Zahlenmäßig größere Minderheiten, deren Kulturen gut vertreten sind, werden nicht in gleichem Maße auf staatliche*

91 Quelle: C. Frerk, Deutschland: Die Konfessionen, Internetveröffentlichung 2018, Tabelle 1.2.

92 United Nations Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing, United Nations: New York/Genf, 2015, § 707.

93 Siehe z. B. ACFC, 5. OP Zypern (2019), § 50.

94 Für Russland wäre mir jegliche Aussage zu gewagt.

95 Quelle: CIA (Fn. 25).

96 S. Hofmann, Religion und Minderheitenschutz, (Fn. 69), 173 f.

*Unterstützung angewiesen sein wie zahlenmäßig kleinere Gruppen... „, ohne aber absolute oder prozentuale Angaben zu machen.⁹⁷ Doch zeigt der Völkermord an den **Armeniern**, die im Osmanischen Reich eine über 1,6 Mio. Mitgliedern zählende religiöse/ethnische/sprachliche/kulturelle Minderheit waren, dass es auch Situationen geben kann, in denen große religiöse Minderheiten des Schutzes bedürfen.*

3.2. “Being nationals of the State”

Das Erfordernis der Staatsangehörigkeit im Wohnsitzstaat in Capotortis Definition ist in Literatur und Praxis heftig umstritten. Das ACFC vertritt die Auffassung, *„dass die Aufnahme der Anforderung der Staatsangehörigkeit einschränkende und diskriminierende Folgen haben kann, in Anbetracht der Tatsache, dass es sich häufig um Angehörige besonders benachteiligter Gruppen und Minderheiten handelt, einschließlich jener, die Opfer von Konflikten und Vertreibung sind, und die Schwierigkeiten haben, die Staatsangehörigkeit zu erhalten und somit von dieser Einschränkung betroffen wären.“⁹⁸ Es soll hier nicht die allgemeine Frage nach der Begrenzung der Minderheitenrechte auf Staatsangehörige erörtert, aber darauf hingewiesen werden, dass es gerade im Bereich der Religionsgemeinschaften vielfach üblich ist, dass sich die Gemeinden nicht nur aus Inländern zusammensetzen, sondern dass es eine selbstverständliche und sich selbst gesetzte Aufgabe der kirchlichen Gemeinschaften auf allen Ebenen ist, sich seelsorgerlich auch oder gerade um Menschen anderer Staatsangehörigkeit und Muttersprache zu kümmern. Zwei Beispiele aus Deutschland (das dem Staatsangehörigkeitsprinzip folgt⁹⁹) sind die muttersprachliche Mission in den katholischen Ortsgemeinden¹⁰⁰ und die von der Bundesregierung auf der Grundlage eines Vertrages¹⁰¹ durch staatliche Leistungen an den Zentralrat der Juden in Deutschland geförderten integrationspolitischen Aufgaben (Art. 1, S. 2) bzw. für die Integration jüdischer Zuwanderer aus den GUS-Staaten (Art. 6 Abs. 2).*

3.3. Mindestgröße?

Das ACFC hat in der fünften OP zu **Zypern** folgendes festgestellt: *“In 1960, a ‘religious group’ referred to ‘a group of persons ordinarily resident in Cyprus professing the same religion and either belonging to the same rite or being subject to the same jurisdiction thereof, the number of whom, on the date of the coming into operation of this Constitution, exceeded one thousand out of which at least five*

97 ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. (Fn. 30), § 67.

98 Ibid, § 29.

99 Vgl. 1. SR Deutschland (1999), 3 und passim.

100 Verlautbarung Nr. 161 der Deutschen Bischofskonferenz: Eine Kirche in vielen Sprachen und Völkern. Leitlinien für die Seelsorge an Katholiken anderer Muttersprache, Amtsblatt des Erzbistums Köln, Stück 14, 143. Jg., 2003.

101 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, ... und dem Zentralrat der Juden in Deutschland ... vom 27. Januar 2003 (BGBl. I S. 1598), zuletzt geändert durch Artikel 1 Vertrag vom 6. Juli 2018 (BGBl. I S. 2236), Art. 6 Abs. 2.

hundred become on such date citizens of the Republic'. The Advisory Committee was told that, despite its historical presence in Cyprus for hundreds of years, the Jews were not considered as a religious group in 1960 because the total estimated number was then 120 ..."¹⁰². Auch anderenorts hat das ACFC kritisiert, wenn Mindestanforderungen an die Zahl der Angehörigen einer religiösen Minderheit gestellt werden, z. B. als Voraussetzung für die Zuerkennung von Rechtspersönlichkeit.¹⁰³

Das ACFC richtet sein besonderes Augenmerk auf die „zahlenmäßig kleinere[n] Gruppen oder verstreut lebende[n] nationale[n] Minderheiten, die kämpfen müssen, um ihre jeweiligen Merkmale zu erhalten und einer Assimilierung zu widerstehen.“¹⁰⁴ Es kann wohl auch nicht überzeugend eingewendet werden, dass erst eine Größenordnung im vierstelligen Bereich oder darüber hinaus die Gewähr für eine kontinuierliche Existenz einer religiösen Minderheit bietet. Möglicherweise anders als im Bereich der Minderheitensprachen, bezüglich derer in der Literatur z. T. angenommen wird, dass sie nur eine Überlebenschance haben, wenn die Zahl ihrer Sprecher ca. 300.000 erreicht,¹⁰⁵ sind religiöse Gemeinschaften auch bei sehr viel geringerer Mitgliederbasis langfristig überlebensfähig.¹⁰⁶ Herausgegriffene Beispiele sind die seit 1607 bestehende **Mennonitengemeinde Krefeld K.d.ö.R.** mit derzeit 600 Mitgliedern oder die ca. 700 muslimischen (**türkischen**) **Tataren** in Finnland, deren Vorfahren zwischen 1870 und 1920 zugewandert sind.¹⁰⁷

3.4. „Sie sind traditionell (also in der Regel seit Jahrhunderten) in ... heimisch ...“

Dies ist eines der Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit die deutsche Bundesregierung eine Gruppe der Bevölkerung als nationale Minderheit ansieht.¹⁰⁸ Das ACFC stellt fest, dass sich einige Vertragsparteien in ihren Definitionen von nationalen Minderheiten auf die Dauer des Aufenthalts einer fraglichen Gruppe im Hoheitsgebiet des Staates bezogen haben, teils durch konkrete Zeitdauerangaben, teils durch weichere Formulierungen, die sich auf eine „traditionelle“ Anwesenheit beziehen. Das ACFC ist der Auffassung, „dass eine unterschiedliche Behandlung von ansonsten ähnlichen Gruppen allein auf der Basis der Dauer ihres Aufenthalts im Hoheitsgebiet ungerecht sein kann.“¹⁰⁹

102 ACFC, 5. OP Zypern (2019), § 30 Fn. 11.

103 ACFC, 5. OP Ungarn (2020), §§ 37, 100; 4. OP Serbien (2019), § 70.

104 S. ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. (Fn. 30), § 67.

105 Vgl. Ch. Pan, Die politische Organisation nationaler Minderheiten, in: D. Blumenwitz/G. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Minderheitenschutz und Demokratie, Berlin, 2004, 105–121, 118.

106 Mt 18/20 „Denn wo zwei oder drei in meinem Namen versammelt sind, da bin ich mit ihnen.“

107 Finnland 5. SR. (2019), § 157.

108 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Nationale Minderheiten, Minderheitensprachen und die Regionalsprache Niederdeutsch in Deutschland, 4. Auflage, Berlin 2020, 14.

109 S. ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. (Fn. 30), § 31.

Gerade im Bereich der religiösen Minderheiten zeigt sich, dass das Erfordernis einer Mindestanwesenheitsdauer auf dem jeweiligen Staatsgebiet ein nicht überzeugendes Kriterium ist, welches, wenn man die Situation im jeweiligen Staat analysiert, wohl auf das Ausschließen bestimmter Minderheiten aus der Liste der geschützten abzielt.

Während das Entstehen neuer ethnischer und sprachlicher Minderheiten vor allem zwei Ursachen hat: Gebietsveränderungen¹¹⁰ und Wanderungsbewegungen, entstehen neue religiöse Gemeinschaften in aller Regel durch Entwicklung neuer Religionslehren und Missionierung. Die Mitglieder der neuen Gruppen wechseln beim Beitritt gewöhnlich nicht ihren Wohnsitz, auch nicht ihre Sprache oder Ethnie, sondern „nur“ ihren Glauben und ihre Glaubensgemeinschaft. Beispielsweise würde die **Altkatholische Kirche**¹¹¹ in Deutschland, die nach dem Ersten Vatikanum 1870 aus der Römisch-Katholischen Kirche heraus entstand und heute ca. 16.000 Gläubige umfasst, nicht dem deutschen Kriterium der jahrhundertelangen Existenz entsprechen. Die **Evangelische Kirche der Böhmisches Brüder** und die **Tschechoslowakische Hussitische Kirche** wurden 1918 bzw. 1920 gegründet. Die Hussiten konnten sich erst aus der Römisch-Katholischen Kirche abspalten, nachdem Tschechien und die Slowakei nicht mehr zur Habsburgermonarchie gehörten. In den **evangelischen** und **evangelikalen** Sektoren des Religionsspektrums kam und kommt es immer wieder zu Neugründungen. Im Bereich der **orthodoxen Kirchen** hat sich seit der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens eine Reihe neuer autokephaler und autonomer Kirchen gebildet, die z. T. nunmehr die Nationalkirchen der neu- oder wiederentstandenen Staaten sind.

Das Kriterium der langjährigen, traditionellen Existenz und Anwesenheit einer religiösen Gemeinschaft auf dem jeweiligen Staatsgebiet erweist sich somit als nicht sachgerecht.

Literaturverzeichnis

- ACFC, Themenbezogener Kommentar Nr. 4. Straßburg, ACFC/56DOC(2016)001
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Nationale Minderheiten, Minderheitensprachen und die Regionalsprache Niederdeutsch in Deutschland, 4. Auflage, Berlin, 2020
- Capotorti, F., Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations: New York, 1979 (E/CN.4/Sub.2//384/Rev. 1)
- Cârstocea, R., European History of Minority Relations, in: T. H. Malloy (Hrsg.), Minority Issues in Europe: Rights, Concepts, Policy, Frank&Timme: Berlin, 2013, S. 27–49
- Frerk, C., Deutschland, Die Konfessionen, Internetveröffentlichung 2018, <https://fowid.de/meldung/deutschland-konfessionen>
- Gornig, G. H., Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: D. Blumenwitz/G. H. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, Verlag Wissenschaft und Politik: Köln, 2001, S. 19–48

110 Als Folge von Kriegen und Auflösung von Staaten.

111 Katholisches Bistum der Alt-Katholiken in Deutschland K.d.ö.R.

- Gornig, G. H., Religionsfreiheit im Internationalen Recht, in: Zeitschrift für Missionswissenschaft und Religionswissenschaft (zmr), 2007, Heft 3–4, S. 201–215
- Grunebaum, G. E. von, Der Islam II. Die islamischen Reiche nach dem Fall von Konstantinopel, Fischer: Frankfurt am Main, 1971
- Hafner, G., Die Entwicklung des Rechtes des Minderheitenschutzes, in: R. Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar, Nomos: Baden-Baden, 2015, S. 27–45
- Heinze, H.-J., Article 1, in: M. Weller (Hrsg.), The Rights of Minorities in Europe, OUP: Oxford, 2005, S. 77–96
- Hofmann, R., Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung, in: Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar, Nomos: Baden-Baden, 2015, S. 68–86
- Hofmann, R., Religion und Minderheitenschutz, in: A. Zimmermann (Hrsg.), Religion und Internationales Recht, Duncker&Humblot: Berlin, 2006, S. 157–181
- Hofmann, R./Malloy, T. H./Rein, D., Introduction, in: dies. (Hrsg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary, Brill: Leiden, 2018, S. 3–21
- Keil, V., Quellensammlung zur Religionspolitik Konstantins des Großen, Wissenschaftliche Buchges.: Darmstadt, 2. Aufl., 1995
- Kühl, J., Die Organisation der dänischen Minderheit, in: J. Kühl/R. Bohn (Hrsg.), Ein europäisches Modell, Verlag für Regionalgeschichte: Bielefeld 2005, S. 341–377
- MiQua. LVR-Jüdisches Museum im Archäologischen Quartier Köln, Das Dekret von 321, 2. Aufl., Köln, 2021
- Oepen, J., Das Judenprivileg im Kölner Dom, in: B. Wacker/R. Lauer (Hrsg.), Der Kölner Dom und >die Juden<, Verlag Kölner Dom: Köln 2008, S. 59–92
- Pan, Ch., Die politische Organisation nationaler Minderheiten, in: D. Blumenwitz/G. H. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Minderheitenschutz und Demokratie, Duncker&Humblot: Berlin 2004, S. 105–121
- Press and Information Office Cyprus, Multireligious Cyprus, 2018
- Rein D., Nationale Minderheit, Volksgruppe, Volk, Sprachminderheit, ethnische Minderheit oder was? Versuch einer juristischen Begriffsbildung, Sorbisches Institut: Bautzen, 2018
- Rein, D., Gewährung des Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft an Nationale Minderheiten? ECMI Working Paper Nr. 76, Flensburg 2014
- Rein, D. Ritual Slaughter in European Law(s), in: Ukrainian Journal of International Law (UJIL), 2021, 2, S. 100–108
- Rein, D., About Sévres, Lausanne, the widow Molla Sali and the ineffectual attempt of Greece, to circumvent the principles of the Framework Convention, Manuskript eines Beitrages zur Konferenz Minorities and Self-determination: 100th Anniversary of the Post-World War I Plebiscites, Flensburg, 3.–4. Juni 2021
- Rein, D., Art. 24–26, in: R. Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar, Nomos: Baden-Baden 2015, S. 518–528
- Rein, D., Art. 27, in: R. Hofmann et al. (Hrsg.), Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar, Nomos: Baden-Baden 2015, S. 529–531
- Rein, D., Chapter 26, in: R. Hofmann/T. H. Malloy/D. Rein (Hrsg.), The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary, Brill: Leiden, 2018, S. 349 f
- Ristow, S., Das Jubiläumsjahr 321 und die archäologischen Quellen. in: BlickPunkt.e 1/21 (2021), S. 4–6

- Spieß, M., Was ist der bremische Religionsunterricht? Der „Biblische Geschichtsunterricht“ zwischen Gestern und Morgen. (Bremen 1996), https://web.archive.org/web/20110803133424/http://www-user.uni-bremen.de/~mspiess/bremer_ru.htm#Kompromisse
- Stemberger, G., Die Kölner Juden und der Stadtrat. Das Gesetz Konstantins von 321 – eine Momentaufnahme, in: *BlickPunkt.e* 1/21 (2021), S. 2 f
- Ucar, B., Der Umgang mit Minderheiten im Osmanischen Reich, in H. Bielefeldt/Jörg L. (Hrsg.), *Rechte nationaler Minderheiten*, transcript: Bielefeld, 2004, S. 100–123
- Veyne, P., *Als unsere Welt christlich wurde (312–394)*, Beck: München, 2008
- Winter, J., *Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Luchterhand: Köln 2008
- Wintgens, H., *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten. Unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheiten in Polen*, Kohlhammer: Stuttgart, 1930

