

# **GUTACHTEN**

---

**von Bundesverfassungsrichter i.R.**  
***Dr. Dr. theol. h.c. Helmut Simon, Karlsruhe***

**erstattet im Auftrag des**  
**Zentralrats Deutscher Sinti und Roma**

# **EXPERT OPINION**

---

**of the retired Judge of the**  
**Federal Constitutional Court**  
***Dr. Dr. theol. h.c. Helmut Simon, Karlsruhe***

**delivered at the request of the**  
**Zentralrat Deutscher Sinti und Roma**

## **Gutachten / Expert Opinion**

von Bundesverfassungsrichter i.R.

Dr. Dr. Helmut Simon

Originalausgabe

in Deutsch und Englisch

Herausgegeben vom

Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Heidelberg, Juli 1993

Diese Veröffentlichung wurde finanziert aus Mitteln der Bundesregierung.

Redaktionelle Bearbeitung: Arnold Rossberg

Gesamtherstellung: Grafische Werkstatt von 1980 GmbH, Kassel

Printed in Germany

© Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Zwingerstraße 18, 69117 Heidelberg

Tel.: 06221/98 11 01

Fotos Seite 6 und 7: Matthias Zins, Bonn

## **Inhalt**

Vorwort.....	4
Bundespressekonferenz.....	6
Presseberichte .....	8
Gutachten von Dr. Helmut Simon .....	10
Romani Rose, Stellungnahme vor der Gemeinsamen Verfassungskommission .....	26

## **Contents**

Federal Press Conference.....	6
Preface.....	34
Newspaper Article .....	37
Expert Opinion.....	38

## Vorwort

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat nach der besorgniserregenden politischen Entwicklung im letzten Jahr Herrn Bundesverfassungsrichter a.D. Dr.Dr. Helmut Simon gebeten, ein Gutachten zu erstellen zur Verfassungsmäßigkeit der Berichterstattung deutscher Medien und Behörden über Sinti und Roma.

Mit stigmatisierenden Berichten durch Behörden, Justiz und die Medien selbst werden zunehmend vorhandene Aggressionen in Teilen der Bevölkerung gezielt vor allem auf Sinti und Roma gerichtet. Dies geschieht insbesondere mit einer rechtsstaatswidrigen Kriminalisierung der gesamten Minderheit durch die ethnische Kennzeichnung von Beschuldigten im Zusammenhang mit Berichten über Kriminalitäts- und Straftatvorwürfe gegen einzelne Personen.

Trotz vielfacher Forderungen des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma an die politisch verantwortlichen Ministerien und den Deutschen Presserat wurden bisher keine wirksamen Schritte gegen diese diskriminierende Praxis innerhalb der Behörden und der Justiz unternommen. Zu der erforderlichen Änderung des Pressekodex kam es ebenfalls nicht. Nach der jetzt eskalierten rechtsradikalen Gewalt, dem offen zu Tage tretenden Antisemitismus und rassistischem Haß gegenüber Sinti und Roma wächst die Besorgnis, daß eine Besänftigung der Rechtsradikalen und ihrer Beifallsspenden vorgezogen wird gegenüber der Garantie des Rechtsstaats. Gleichzeitig sollen wieder die öffentlich stigmatisierten Minderheiten zum »Sündenbock« für bestehende soziale Probleme gemacht werden.

Mit dem jetzt vorgelegten Gutachten wird die nach der Verfassung unzulässige und diskriminierende Berichterstattungspraxis gegenüber Sinti und Roma erstmals auch rechtlich verbindlich festgestellt. Als Konsequenz aus dieser Feststellung fordert das Gutachten eine durchgreifende Änderung der behördlichen Bestimmungen, des Pressekodex des Deutschen Presserats und schließlich der Landespressegesetze, damit mit verbindlichen Regelungen jeder Form der rassendiskriminierenden Berichterstattung gegenüber unserer Minderheit entgegengetreten werden kann. Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma begrüßt diese auch in ihrer Klarheit deutlichen Feststellungen und erwartet von der Bundesregierung, von den Landesregierungen, ebenso wie von dem Deutschen Presserat unverzüglich die erforderlichen Schritte, damit es zu

einer Beendigung der verfassungswidrigen Praxis kommt. Gerade in der jetzigen Zeit geht es hier um eine Bewährungsprobe für unseren Rechtsstaat, die gegenüber unserer Minderheit 50 Jahre nach den Deportationen nach Auschwitz von existentieller Bedeutung ist.

*Romani Rose*



Das verfassungsrechtliche Gutachten des Bundesverfassungsrichters im Ruhestand Dr.Dr. Helmut Simon wurde am 26. April 1993 vor der Bundespressekonferenz in Bonn zusammen mit dem Vorsitzenden des Zentralrats der Juden in Deutschland, Ignatz Bubis, und mit dem Vorsitzenden des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma, Romani Rose, der Öffentlichkeit vorgestellt.

The expert-opinion of the retired judge of the Federal Constitutional Court, Dr.Dr. Helmut Simon, was presented to the public on April 26th 1993 at the Federal Press Conference in Bonn together with the chairman of the Central Council of Jews in Germany, Ignatz Bubis, and with the chairman of the Central Council of German Sinti and Roma, Romani Rose.



## Rose fordert Diskriminierungs-Schutz

### Verfassungsgutachten vorgestellt

#### Zentralrat der Juden unterstützt Initiative

BONN (afp/epd). Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat Behörden und Medien gestern vorgeworfen, gegen die Volksgruppe durch „stigmatisierende Berichte“ zu diskriminieren. Polizei, Justiz und Presse sollten deshalb zu einer Änderung ihrer Berichterstattung verpflichtet werden, verlangte der Zentralratsvorsitzende Romani Rose bei der Vorstellung eines Verfassungsgutachtens. Der ehemalige Verfassungsrichter Simon fordert darin einen verbesserten

Schutz der Volksgruppe durch den Staat. Die ethnische Zugehörigkeit von Verdächtigen dürfe in Verlautbarungen nur erwähnt werden, wenn dies zwingend notwendig sei, sagte Simon. Auch der Pressekodex müsse in diesem Sinne geändert werden.

Der Vorsitzende des Zentralrats der Juden in Deutschland, Bubis, unterstützt die Initiative. Er sagte, es bestehe ein Nachholbedarf beim Umgang mit Verfassung und Toleranz.



Fordern besseren Schutz gegen Diskriminierung: Ignatz Bubis, Vorsitzender des Zentralrates der Juden (links), und Romani Rose, der Vorsitzende des Zentralrates der Sinti und Roma. (Foto: ap)

Frankfurter Rundschau

Dienstag, 27. April 1993

## „Diskriminierung verbieten“

### Ex-Verfassungsrichter Simon unterstützt Roma und Sinti

BONN, 26. April (AP/AFP). Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat Behörden und Medien am Montag vorgeworfen, die Volksgruppe durch „stigmatisierende Berichte“ zu diskriminieren. Polizei, Justiz und die Medien sollten deshalb zu einer Änderung ihrer Berichterstattung verpflichtet werden, verlangte der Vorsitzende Romani Rose bei der Vorstellung eines Verfassungsgutachtens in Bonn. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Helmut Simon fordert darin einen verbesserten Schutz der Volksgruppe durch den Staat.

Simon legte das Gutachten zum Thema Diskriminierungsschutz im deutschen Presserecht im Auftrag des Zentralrates vor. Er kommt in dem Gutachten zu dem Ergebnis, daß Kollektivbeleidigungen der Volksgruppen der Sinti und Roma und der Gemeinschaft der Juden in Deutschland als Beleidigungen zu verfolgen seien. Simon unterstrich, bei einer Beschuldigung könne bereits der bloße Hinweis auf die Zugehörigkeit eines Verdächtigen zur Volksgruppe der Sinti und Roma „als Ausgrenzung und als Mittel der Diskrimi-

nierung ausreichen“. Kraft seiner Schutzpflicht sei der Gesetzgeber berechtigt, „Einschränkungen des Grundrechts der Meinungs- und Pressefreiheit anzuordnen“, erklärte Simon.

In Betracht komme eine Regelung, welche zur Vermeidung von Diskriminierung die Erwähnung der ethnischen Zugehörigkeit in behördlichen Verlautbarungen und Pressemeldungen über Fehlverhalten untersagt. Es sei denn, es gebe für diese Information einen zwingenden Grund.

Der Vorsitzende des Zentralrats der Juden in Deutschland, Ignatz Bubis, unterstützte die Forderung Roses. Gleichzeitig betonte Bubis, daß das Grundgesetz zum Schutz der Minderheiten ausreiche, aber richtig angewandt werden müsse. Vorrangig sei, daß die Menschen ihr Verhalten gegenüber ethnischen Gruppen änderten. Er warnte davor, immer über „die“ Zigeuner, Juden, Türken und andere Minderheiten in Deutschland zu sprechen. Derartige Verallgemeinerungen schadenen jeweils der ganzen Gruppe.

# GUTACHTEN

von Bundesverfassungsrichter i.R.  
Dr.Dr.theol.h.c. Helmut Simon, Karlsruhe

erstattet im Auftrag des  
Zentralrats Deutscher Sinti und Roma

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat ein verfassungsrechtliches Kurzgutachten darüber erbeten, daß Polizei- und Justizbehörden in Verlautbarungen über kriminelles oder sonstiges Fehlverhalten einzelner Sinti und Roma vielfach auf die ethnische Zugehörigkeit der Beschuldigten hinweisen und daß diese Zugehörigkeit ebenfalls in der Medienberichterstattung ohne zwingenden Anlaß genannt wird. Der Zentralrat erblickt darin die unzulässige Diskriminierung einer Volksgruppe, die als Opfer des nationalsozialistischen Holocaust besonders schutzbedürftig sei. Diese Diskriminierung bestärke überlieferte Vorurteile und Klischees und bewirke dadurch eine Stigmatisierung mit der Folge, daß 50 % der Mehrheitsbevölkerung Sinti und Roma grundsätzlich ablehne und daß manche Angehörige dieser Minderheit ihre Volksgruppenzugehörigkeit verschwiegen.

## Leitsätze:

1. Die verfassungsrechtliche Prüfung führt zu dem Ergebnis, daß die Forderung nach einem verbesserten Schutz für Sinti und Roma gegen Diskriminierung grundsätzlich gerechtfertigt erscheint.
2. Schon der bloße Hinweis auf die Zugehörigkeit zu der ethnischen Minderheit bei einer Beschuldigung kann als Ausgrenzung und als Mittel zur Diskriminierung ausreichen.
3. Kollektivbeleidigungen der Volksgruppe der Sinti und Roma und der Gemeinschaft der Juden in Deutschland sind schon nach geltendem Recht als Beleidigung von Einzelpersonen strafrechtlich zu verfolgen.

4. Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz verpflichtet den Staat, durch weitergehende Schutzvorkehrungen Diskriminierungen entgegenzuwirken. Kraft dieser Schutzpflicht ist der Gesetzgeber auch berechtigt, Einschränkungen des Grundrechts der Meinungs- und Pressefreiheit anzuordnen.
5. In Betracht kommt eine Regelung, welche zur Vermeidung von Diskriminierungen die Erwähnung der ethnischen Zugehörigkeit in behördlichen Verlautbarungen und Pressemeldungen über Fehlverhalten untersagt, sofern für diese Erwähnung nicht ausnahmsweise ein zwingend sachbezogener Anlaß besteht.
6. Die erforderlichen Antidiskriminierungs-Regelungen können gegenüber staatlichen Behörden bereits im Wege verwaltungsinterner Erlasse und im Bereich der Medien durch Änderung des bestehenden Pressekodex verwirklicht werden. Unterbleibt dies, sind einklagbare gesetzliche Regelungen geboten.

## I.

Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat die beanstandete Behördenpraxis und Medienberichterstattung durch Beispiele belegt und den Gutachterauftrag durch eine ausführliche »Gegenstandsbeschreibung« von Mai 1992 ergänzt. Die fortdauernde Diskriminierung der Sinti und Roma und deren Folgen werden bestätigt durch die 1992 veröffentlichte EKD-Studie »Sinti und Roma« (1). Insgesamt ergibt sich folgender Sachverhalt, der dem Gutachten zugrunde liegt:

1. Die deutsche Volksgruppe der Sinti und Roma umfaßt etwa 70.000 Angehörige, deren Vorfahren seit 600 Jahren hier ansässig waren. Ihre durch Geschichte, Sprache und familiären Zusammenhalt geprägte Identität hat sich bis heute erhalten. Zugleich sind die deutschen Sinti weitgehend in der Mehrheitsbevölkerung aufgegangen. Im gleichen Maße wie diese verfügen sie über feste Wohnsitze und üben bürgerliche Berufe aus; ambulantes Gewerbe kommt nicht häufiger vor und die Kriminalitätsrate ist nicht höher als bei der übrigen Bevölkerung.

Zwar haben Sinti mit deutscher Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik die gleichen Rechte wie alle Bürger. In den Erfahrungen und im Lebensgefühl der Sinti und Roma wirkt aber bis heute eine lange Geschichte der Dis-

kriminierung, Ausgrenzung, Vertreibung und Verfolgung nach, die ihren schrecklichen Höhepunkt im Völkermord des nationalsozialistischen Regimes erreichte. Die Vorurteile knüpfen an überlieferte Klischees von nicht-seßhaften, arbeitsscheuen, asozialen oder exotischen Zigeunern an, die als Lügner, Diebe, Betrüger und Bettler verdächtigt wurden. Zur Bekämpfung der »Zigeunerplage« dienten schon im Kaiserreich und der Weimarer Republik mannigfache polizeiliche Mittel bis hin zur Sondererfassung in »Landfahrer«-Karteien und der Fernhaltung »Fahrender« durch die Kommunen. In dem vom Bundeskriminalamt herausgegebenen »Leitfaden für Kriminalbeamte« hieß es noch im Jahre 1967:

Die überwiegende Mehrzahl aller Landfahrer setzt sich aus Zigeunern zusammen. ... Die Zigeuner sprechen eine Sprache, die dem Sanskrit verwandt ist. Die meisten von ihnen sind Analphabeten. Sie leben in Sippen und Horden, haben einen »Häuptling«, dem sie bedingungslos Gehorsam schulden, und eine Stammutter, die als Hüterin der Stammessitten gilt. Die Zigeuner haben weder einen festen Wohnsitz, noch gehen sie einer geregelten Berufstätigkeit nach. Der Hang zu einem ungebundenen Wanderleben und eine ausgeprägte Arbeitsscheu gehören zu den besonderen Merkmalen des Zigeuners. ...« (2)

Der nationalsozialistische Völkermord an den Sinti und Roma wurde von den staatlichen Behörden und der Wissenschaft nur sehr zögernd wahrgenommen; eine Wiedergutmachung wurde den Überlebenden lange Zeit vorenthalten. Bereits im Februar 1950 hatte der baden-württembergische Finanzminister die Wiedergutmachungsbehörden mit Runderlaß E 19 wie folgt angewiesen:

Die Prüfung der Wiedergutmachungsberechtigung der Zigeuner und Zigeunermischlinge nach den Vorschriften des Entschädigungsgesetzes hat zu dem Ergebnis geführt, daß der genannte Personenkreis überwiegend nicht aus rassischen Gründen, sondern wegen seiner asozialen und kriminellen Haltung verfolgt und inhaftiert worden ist. Aus diesen Gründen ordnen wir hiermit an, daß Wiedergutmachungsanträge von Zigeunern und Zigeunermischlingen zunächst dem Landesamt für Kriminal-Erkennungsdienst in Stuttgart zur Überprüfung zugeleitet werden.

Auch nach der anfänglichen Entschädigungsrechtsprechung des Bundesgerichtshofs, die erst 1963 revidiert wurde, hat die rassische Verfolgung der

deutschen Sinti und Roma erst mit dem Auschwitz-Befehl Himmlers vom 16. Dezember 1942 begonnen, während es sich zuvor um polizeiliche Vorbeugungs- und Sicherheitsmaßnahmen gehandelt habe. So heißt es in einem Urteil vom 7. Januar 1956 (IV ZR 211/55):

Da die Zigeuner sich in weitem Maße einer Seßhaftmachung und damit der Anpassung an die seßhafte Bevölkerung widersetzt haben, gelten sie als asozial. Sie neigen, wie die Erfahrung zeigt, zur Kriminalität, besonders zu Diebstählen und Betrügereien. Es fehlen ihnen vielfach die sittlichen Antriebe der Achtung vor fremdem Eigentum, weil ihnen wie primitiven Urmenschen ein ungehemmter Okkupationstrieb eigen ist. ... Sie wurden deshalb allgemein von der Bevölkerung als Landplage empfunden. Das hat die Staatsgewalt, wie schon erwähnt, veranlaßt, gegen sie vorbeugende Sondermaßnahmen zu ergreifen und sie auch in ihrer Freiheit besonderen Beschränkungen zu unterwerfen. Gesetze, die Sondermaßnahmen gegen die Zigeuner als solche enthalten, sind schon vor 1933 erlassen worden, um die übrige Bevölkerung vor Straftaten der Zigeuner zu schützen und ihr sicherheitspolizeilich als besonders gefährlich angesehenes Umherziehen zu unterbinden.

2. Nach Meinung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma haben die früheren Vorgänge eine besondere Gefährdungslage zum Nachteil der Minderheit erzeugt, die bei der Beurteilung der als diskriminierend beanstandeten Behördenpraxis und Medienberichterstattung nicht außer acht bleiben darf. Der Zentralrat wendet sich nicht nur gegen die selteneren Fälle absichtlicher und gezielter Diskriminierung, sondern vor allem auch dagegen, daß in Behörden und Presseberichten über Straftaten vielfach gedankenlos und ohne Not die ethnische Zugehörigkeit der Verdächtigen zur Volksgruppe der Sinti und Roma genannt werde.

a) In mehreren förmlichen Gerichtsverfahren hat der Zentralrat sich – nach seiner im Jahre 1982 erfolgten Gründung – mit unterschiedlichem Erfolg gegen Diskriminierungen gewandt.

In einem bis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geführten Verfahren hatte er bei der Staatsanwaltschaft Karlsruhe (13 Js 78/85) Strafantrag gegen einen Polizeibeamten gestellt, der in einem Zeitungsartikel unter der Überschrift »Das Polizeirevier ermahnt« u.a. folgendes geschrieben hatte:

»Liebe Bürgerinnen und Bürger: Gangster, Gauner und Ganoven, Heiratschwindler, Zigeuner und verkrachte Existenzen, sie alle wollen nur Ihr Bestes, nämlich Ihren Schmuck, Ihre Wertsachen und Ihr Geld und sie haben dazu auch die entsprechenden Tricks auf Lager, verfügen über die entsprechende Kaltschnäuzigkeit und Brutalität. ...« Die Strafanzeige blieb in allen Instanzen erfolglos. Obwohl der Gebrauch des Begriffes »Zigeuner« unbesonnen und ausgesprochen unglücklich gewesen sei, könne dem beschuldigten Beamten nicht widerlegt werden, daß er durch die Verwendung des mehrdeutigen Begriffes nicht die Sinti und Roma als ethnische Gruppe habe diskriminieren, sondern lediglich allgemein vor kriminellen Elementen habe warnen wollen.

Mit einer gegen den Südwestfunk gerichteten Unterlassungsklage vor dem LG Heidelberg (3 O 343/91) hatte der Zentralrat Ende 1991 beanstandet, daß in dem Fernsehfilm »Kinder des Windes – Zigeuner in Europa« verallgemeinernde unrichtige Tatsachenbehauptungen und herabsetzende Werturteile über Verwahrlosung, Kriminalität, Pferdehandel u.a. enthalten seien und daß in einem Prospekt zu dem Film mit folgendem Text geworben werde:

Der Zigeuneralltag im Osten wie Westen verleitet zur traurigen Bestätigung bekannter Vorurteile: bettelnde Frauen mit wimmernden Babys im Arm, rabiate Kinderbanden, Zigeuner, die zusammen mit Arabern den Schwarzgeldmarkt im Osten kontrollieren, junge Zigeunerinnen, die ihre Körper zur Prostitution anbieten, Einbrüche, Taschendiebstähle, explodierende Kriminalitätsraten in den Großstädten. Der Abstieg in die soziale Verelendung und schließlich in die Straffälligkeit ist fast schon durch Geburt vorgegeben – ein Teufelskreis.

Das Verfahren endete mit einem außergerichtlichen Vergleich, wonach sich der Südwestfunk »in Würdigung der besonderen Betroffenheit der Sinti und Roma« bereit erklärte, verschiedene vom Zentralrat als diskriminierend kritisierte Passagen des Films zu ändern und entfallen zu lassen und den Werbeprospekt nicht mehr zu verwenden.

Im Zusammenhang mit dem Abriß eines ehemals von Roma-Familien bewohnten Hauses hatte der Oberbürgermeister von Darmstadt unter anderem die Roma pauschal als Personen bezeichnet, die strafbare Handlungen, insbesondere Eigentumsdelikte begingen; die Roma-Familien seien in erster Linie nach Westeuropa gekommen, um durch strafbare Handlungen ihren

Lebensunterhalt zu verdienen. Wegen dieser Äußerungen hatte der Zentralrat dem Oberbürgermeister in einer öffentlichen Anzeige vorgeworfen, er habe das seit 1945 schlimmste Beispiel für Rassismus geboten und den Abriß eines Hauses mit genau den gleichen Vorwänden gerechtfertigt, mit denen in den dreißiger Jahren Juden und Zigeuner als Volksschädlinge abgestempelt worden seien. Der dagegen gerichtete Antrag des Oberbürgermeisters auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung blieb vor dem OLG Frankfurt insoweit erfolglos, da der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Antragstellers vom Recht auf freie Meinungsäußerung gedeckt werde (Urteil vom 21. März 1985 – 16 U 202/84 –).

Auf Veranlassung des Zentralrats brachte die SPD-Fraktion Anfang 1990 im baden-württembergischen Landtag einen Entschließungsantrag gegen die Diskriminierung von Sinti und Roma ein (LT Drucks. 10/2785; abgedruckt in der Frankfurter Rundschau vom 28. Februar 1990), durch den die Landesregierung u.a. ersucht wurde, im Bereich der Justiz dafür Sorge zu tragen,

– daß das Rechtsstaatsprinzip, wonach Staatsanwälte und Richter ihre Verfahren frei von Angriffen auf die Menschenwürde, von Hinweisen auf ethnische, rassische und religiöse Zugehörigkeit eines Beschuldigten zu führen haben, uneingeschränkte Gültigkeit behält,

im Bereich der Polizei dafür Sorge zu tragen,

– daß die Polizeibehörden parallel zur Praxis anderer Bundesländer in Pressemitteilungen über einen Beschuldigten jeglichen Hinweis auf dessen Zugehörigkeit zu der ethnischen Volksgruppe der Sinti und Roma, insbesondere auch synonyme Bezeichnungen wie »Zigeuner«, »Landfahrer« u.ä. unterlassen,

...

In der Begründung des Antrages heißt es: »Verstöße gegen die grundgesetzlich geschützte Menschenwürde – weil Erniedrigungen und Brandmarkungen – sind Äußerungen von Richtern, Roma bekämen schon mit der Muttermilch das Stehlen mit und lebten wie Maden und Zigeunerinnen seien bekanntermaßen heißblütig und rachedurstig, und Äußerungen von Staatsanwälten, die Bevölkerung solle ihr Eigentum vor Zigeunern sichern und Landfahrersippen – so der aus der NS-Zeit stammende Begriff – könnten als kriminelle Vereinigungen gesehen werden.«



Die baden-württembergische Landesregierung hat ausweislich der Antwort des Justizministers vom 27. Februar 1990 (AZ 4726 – III/11) daran festgehalten, es könne bei der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Einzelfall die Angabe erforderlich sein, daß ein Tatverdächtiger der Volksgruppe der Sinti und Roma angehöre.

b) Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma hat ferner dem Deutschen Presserat mehrere hundert Zeitungsartikel aus den letzten Jahren vorgelegt, in denen – trotz eines allgemeinen Diskriminierungsverbots im Presscodex – im Zusammenhang mit Vorwürfen wegen Kriminalität oder Fehlverhalten einzelner ohne sachliche Notwendigkeit auf die ethnische Zugehörigkeit der Beschuldigten mit Bezeichnungen wie »Sinti«, »Roma«, »Zigeuner« und »Landfahrer« hingewiesen wurde. Um dieser als diskriminierend erachteten Kennzeichnungspraxis zu begegnen, verlangte der Zentralrat 1990 eine Verschärfung der bestehenden Presserichtlinien. Durch die fortlaufende Erwähnung der ethnischen Zugehörigkeit in Verbindung mit Kriminalität und Fehlverhalten würden die nach wie vor virulenten Vorurteile der »spezifischen Zigeunerkriminalität« weiter belebt und die Ausgrenzungs- und Stigmatisierungstendenzen in der Bevölkerungsmehrheit gegenüber Angehörigen der Minderheit verstärkt. Der Presserat änderte die Richtlinien jedoch in der Weise, daß es den Journalisten überlassen blieb, die ethnische Zugehörigkeit der Verdächtigen oder Täter zu erwähnen, »wenn diese Information für das Verständnis des berichteten Vorgangs von Bedeutung ist«.

c) Im Jahre 1990 ist der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma in einem Memorandum dafür eingetreten, daß die Sinti und Roma ebenso wie andere alteingesessene Minderheitsgruppen (Sorben, Friesen, Dänen) ausdrücklich als deutsche Volksgruppe anerkannt und in die Verfassung des vereinigten Deutschland Minderheiten- und Volksgruppenrechte aufgenommen werden, so daß der individuelle Schutz vor Diskriminierungen auf die gesamte Volksgruppe ausgedehnt werde. In der Begründung des Memorandums heißt es, daß

Polizeibehörden in massiver Weise gegen die Normen des Grundgesetzes und gegen die demokratische Rechtsordnung (verstoßen), indem sie weiterhin in Mitteilungen an die Presse Hinweise auf die »rassische« Zugehörigkeit einzelner Beschuldiger geben. Als schwerwiegendsten Verstoß gegen die im Grundgesetz verankerte Rechtsordnung muß die Sondererfassung durch die Polizeibehörden des Bundes und der Länder bezeichnet werden, die in jahrzehntelanger Tradition und unter

Verwendung von NS-Akten und Planungsunterlagen des Völkermordes Sinti und Roma allein mit dem Merkmal ihrer ethnischen Zugehörigkeit erfassen und heute die Erfassung unter der Bezeichnung »HWA0« (für »häufig wechselnden Aufenthaltsort«) in der elektronischen Datenverarbeitung fortführen. Gerade im Hinblick auf die Öffnung der europäischen Grenzen und auf die in Abkommen vereinbarte übergreifende Organisation der polizeilichen Überwachung muß jede Form ethnischer Kennzeichnung von Sinti und Roma durch staatliche Behörden als unmittelbare Bedrohung der Minderheit verstanden werden.

In den Beratungen der vom Bundesrat und Bundestag gebildeten Gemeinsamen Verfassungskommission wurde im Herbst 1992 vorgeschlagen, in das Grundgesetz das Staatsziel »Minderheitenschutz« in folgender Fassung aufzunehmen: »Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten. Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.«

## II.

Unter Zugrundelegung der vorstehenden Tatbestände führt die verfassungsrechtliche Prüfung zu dem Ergebnis, daß die Forderung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma nach einem verbesserten Schutz gegen Diskriminierung grundsätzlich gerechtfertigt erscheint.

1. Als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab kommt zunächst das ausdrückliche Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG in Betracht:

Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.

Dieses Verbot und ebenfalls die es flankierenden straf- und zivilrechtlichen Regelungen dürften nicht ausreichen, um einen Schutz in dem erstrebten Umfang zu gewährleisten.

a) Das Diskriminierungsverbot beruht auf Erfahrungen des Dritten Reiches und soll den allgemeinen Gleichheitssatz für bestimmte, als besonders wich-

tig angesehene Lebensstatbestände zwingend konkretisieren. Die Beseitigung rassischer, religiöser, politischer und geschlechtlicher Diskriminierungen gehörte sogar zu den bevorzugten Maßnahmen des Verfassungsgebers, um dem unter der Weimarer Verfassung umstrittenen Gleichheitssatz als Grundprinzip der neuen rechtsstaatlichen Demokratie wirksam Geltung zu verschaffen. Dem Diskriminierungsverbot gebührt auch deshalb ein hoher Rang, weil die in Art. 3 Abs. 3 GG mißbilligten Benachteiligungen dem Wesen eines demokratischen Gemeinwesens zuwiderlaufen und zugleich die Würde und personale Selbstbestimmung des Einzelnen empfindlich beeinträchtigen. Dieser Rang wird dadurch bekräftigt, daß das Verbot als Art. 14 in die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufgenommen worden ist. Zudem enthält das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (BGBl. II 1969, S. 961 ff.) die noch zu erörternde Verpflichtung für den Gesetzgeber, tatsächlich existierende Diskriminierungsstatbestände auszuräumen.

Das Diskriminierungsverbot ist unmittelbar geltendes Recht und kommt gerade auch ethnischen Minderheiten zugute (vgl. Maunz/Dürig, Kommentar zu GG, Rdnr. 54 zu Art. 3 Abs. 3). Seine Tragweite ist allerdings in der Rechtspraxis begrenzt. Versteht man es im herkömmlichen Sinne als Freiheits- und Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen, läßt sich daraus der vom Zentralrat erstrebte Schutz noch nicht herleiten. Denn es schützt insoweit nur einzelne vor Benachteiligungen durch staatliche Maßnahmen und dies nur dann, wenn ein kausaler Zusammenhang zwischen der Benachteiligung und den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Gründen besteht (vgl. BVerfGE 59, 128 <157> m.w.N.). Sind diese Voraussetzungen gegeben – das wird nur selten der Fall sein –, kann der Betroffene die Verwaltungsgerichte sowie das Bundesverfassungsgericht anrufen.

Das Verbot des Art. 3 Abs. 3 GG würde insbesondere eingreifen, wenn der Gesetzgeber seinerseits diskriminierende Gesetze erlassen würde. Gesetze, welche die Sinti und Roma in der Bundesrepublik benachteiligen, sind indes nicht ersichtlich. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik enthält im Gegenteil Regelungen, welche es dem Betroffenen ermöglichen, sich in einem beachtlichen Umfang auch gegen Diskriminierungen durch andere Bürger, insbesondere durch private Presseunternehmen zu wehren:

Insoweit kommen einmal die Vorschriften des Strafgesetzbuches wegen Beleidigungen (§§ 185 ff.) und auch wegen Volksverhetzung (§ 130) in Betracht.

Dabei kann mit dem Zentralrat davon ausgegangen werden, daß beleidigungsfähig nicht nur einzelne Roma und Sinti sind, sondern auch die deutsche Volksgruppe der Sinti und Roma und daß Kollektivbeleidigungen dieser Volksgruppe als Beleidigung von Einzelpersonen strafrechtlich verfolgt werden können. Denn ähnlich wie bei der als beleidigungsfähig geltenden Gruppe der in Deutschland lebenden Juden (vgl. BGHSt 11, 207; BGHZ 75, 160 m.w.N.) tritt auch die deutsche Volksgruppe der Sinti und Roma wegen des in der Geschichte einmaligen, ihr vom Nationalsozialismus auferlegten Schicksals als eine eng umgrenzte Gruppe hervor, die sich aus der Allgemeinheit abhebt und die personal von jedem ihr Zugehörigen verkörpert wird. Der strafrechtliche Schutz wird zivilrechtlich ergänzt durch die Möglichkeit, Unterlassungsklage wegen Verletzung des Persönlichkeitsrechts zu erheben und gegebenenfalls Schadensersatz zu fordern.

b) Die Regelungen des Straf- und Zivilrechts schützen aber nur im begrenzten Umfang gegen Diskriminierungen. Bei ihrer Auslegung und Anwendung sind insbesondere die Grenzen zu beachten, die das Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit zieht. Das Bundesverfassungsgericht räumt diesem Grundrecht einen außerordentlich hohen Rang ein (vgl. etwa BVerfGE 7, 198 <208>). Seine grundrechtsfreundliche Rechtsprechung kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß Tatsachenbehauptungen zulässig sind, sofern sie wahrheitsgemäße Informationen darstellen (BVerfGE 54, 208 <219>), und insbesondere herabsetzende Werturteile ohne Rücksicht auf ihren Inhalt, es sei denn es handelt sich um Formalbeleidigungen oder eine bloße Schmäherkritik, die über polemische und überspitzte Kritik hinausgeht (vgl. etwa BVerfGE 61, 1 <7 f.>; 82, 272 <284>).

Legt man diese Rechtsprechung zugrunde, können Strafverfahren und zivilrechtliche Unterlassungsklagen zwar dann zum Erfolg führen, wenn über Sinti und Roma wahrheitswidrige Tatsachen (auch in Gestalt unrichtiger Verallgemeinerungen) verbreitet werden oder wenn sie durch Formalbeleidigungen oder entwürdigende Herabsetzungen in ihrem Persönlichkeitsrecht verletzt werden. Dieser Tatbestand ist aber nicht schon dann erfüllt, wenn in behördlichen Verlautbarungen und Presseberichten, die sich mit Kriminalität oder Fehlverhalten einzelner Sinti und Roma befassen, lediglich wahrheitsgemäß auf die ethnische Zugehörigkeit des Beschuldigten hingewiesen wird:

Es bedarf keiner näheren Begründung, daß durch die einfache Angabe der Zugehörigkeit zur ethnischen Minderheit der Sinti und Roma *ein Beschuldiger seinerseits* weder in strafbarer Weise beleidigt noch in seinem

Persönlichkeitsrecht verletzt werden kann. Davon geht offenbar auch der Zentralrat aus. Er befürchtet jedoch, schon diese bloße Nennung wirke sich im Zusammenhang mit Berichten über Kriminalität oder Fehlverhalten diskriminierend für *die gesamte Volksgruppe* der Sinti und Roma aus, da sie überlieferte und fortwirkende Vorurteile und Klischees bestärke. Auch der Zentralrat macht allerdings nicht geltend, daß wegen dieser Auswirkung der Tatbestand einer strafbaren Beleidigung oder einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts erfüllt sei oder daß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG als unmittelbar geltendes Freiheits- und Abwehrrecht verstoßen werde. Dafür ist auch nichts ersichtlich. Es wird davon auszugehen sein, daß eine Anwendung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots bereits deshalb entfällt, weil kein ausreichender kausaler Zusammenhang zwischen dem Hinweis auf die ethnische Zugehörigkeit und die Benachteiligung feststellbar ist. Denn die befürchtete Diskriminierung der Volksgruppe tritt nicht »wegen« des bloßen Hinweises auf die ethnische Zugehörigkeit ein, sondern in erster Linie deshalb, weil einzelne Sinti und Roma wegen eines kriminellen oder sonstigen Fehlverhaltens beschuldigt werden und weil dies in Nachwirkung früherer Stigmatisierungen und Vorurteilen auf die gesamte Volksgruppe zurückwirkt, also wegen des noch zu erörternden Zusammenwirkens mehrerer Ursachen.

2. Mit dieser Beurteilung werden sich die staatlichen Organe und auch die Verantwortlichen in den Medien aber nicht beruhigen dürfen. Insbesondere greift die Erwägung nicht durch, der wahrheitsgemäße Hinweis auf die Volkszugehörigkeit müsse bei Sinti und Roma ebenso unbedenklich zulässig sein wie in vergleichbaren Zusammenhängen bei Deutschen, Russen, Bayern oder Berlinern. Schon generell kann ein Unterschied bestehen, je nachdem ob eine Person, der ein kriminelles oder sonstiges Fehlverhalten angelastet wird, zur Mehrheitsbevölkerung oder zu einer Minderheit gehört. Bei Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung ist es überhaupt nicht üblich, die Staats- und Volkszugehörigkeit besonders zu erwähnen. Ein Anreiz dazu läßt sich in der Regel nur gegenüber Angehörigen einer Minderheit beobachten. Hier kann schon der bloße Hinweis auf die Zugehörigkeit zu der ethnischen Minderheit als Ausgrenzung und als Mittel zur Diskriminierung ausreichen, da er den Eindruck suggeriert, das Fehlverhalten des einzelnen Beschuldigten sei auch bei anderen Angehörigen der Minderheit zu befürchten (3). Damit ist verstärkt bei Angehörigen der Volksgruppe der Sinti und Roma zu rechnen, zu deren Lasten frühere Vorurteile und Stigmatisierungen nachwirken und die deswegen schweren Verfolgungen ausgesetzt war. Angesichts dieser besonderen Gefährdungslage und der daraus folgenden erhöhten Verantwortung ist zu prü-

fen, ob es eine weitergehende verfassungskräftige Pflicht des Staates zum Schutz gegen derartige Diskriminierungen gibt und was aus dieser Pflicht konkret folgen könnte.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung ausgeführt, daß die Grundrechte den Staatsbürger nicht nur als subjektive Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe schützen, sondern zugleich als objektive Normen eine Wertordnung statuieren, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt. So hat das Bundesverfassungsgericht für das durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wiederholt mit Nachdruck betont, aus dem objektiv rechtlichen Gehalt dieses Grundrechts folge die Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor die in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (BVerfGE 39, 1 <41> – Fristenlösung; 46, 160 <164> – Schleyer; 49, 89 <141> und 53, 30 <57> – Genehmigung von Atomanlagen; 56, 54 <73> – Fluglärm; 77, 170 <214> – Lagerung chemischer Waffen). Ähnliche Folgerungen hat das Gericht aus der im Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) verkörpertem objektiven Grundentscheidung gezogen und beispielsweise den Gesetzgeber für verpflichtet gehalten, den das Vertragsrecht beherrschenden Grundsatz der Vertragsautonomie zum Schutz der Berufsfreiheit einzuschränken und durch gesetzliche Vorschriften dem sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewicht der Vertragspartner entgegenzuwirken (BVerfGE 77, 242 <254 f.>; vgl. auch BVerfGE 33, 303 <330> – numerus clausus m.w.N.). (4)

Eine objektive Grundentscheidung im Sinne dieser Rechtsprechung liegt auch und gerade dem Diskriminierungsverbot zugrunde, dem – wie schon berichtet – der Verfassungsgeber zu Recht einen hohen Rang beigemessen hat. Dies bedeutet, daß das Diskriminierungsverbot nicht nur als unmittelbar geltendes Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe wirkt, sondern darüber hinaus den Staat verpflichtet, durch geeignete Schutzvorkehrungen Diskriminierungen entgegenzuwirken. Dieser Pflicht gebührt um so größeres Gewicht, als Diskriminierungen in besonders empfindlicher Weise die Würde des Menschen beeinträchtigen, die zu achten und zu schützen gemäß Art. 1 Abs. 1 GG Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist. Schon aus Art. 1 Abs. 1 GG, der als historische Antwort auf eine historische Unrechtserfahrung anzusehen ist, folgt eine Pflicht des Staates, die Menschenwürde durch positive Gestaltung zu schützen (vgl. BVerfGE 1, 97 <104>; Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Rdnrn. 16 und 48 zu Art. 1 Abs. 1 und Rdnr. 5 zu Art. 3 Abs. 1). Das gilt ver-

stärkt im Zusammenwirken dieser Norm mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG (vgl. auch das erwähnte Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 <BGBl. II 1969, S. 961 ff.>). Kraft dieser Schutzpflicht ist der Gesetzgeber auch berechtigt, Einschränkungen des Grundrechts der Meinungs- und Pressefreiheit anzuordnen.

b) Zur Rechtsnatur solcher Schutzpflichten gehört, daß sich aus ihnen nicht schon ohne weiteres unmittelbar geltende einklagbare Ansprüche herleiten lassen. Sie bedürfen vielmehr der Konkretisierung durch den zuständigen Normgeber, dem die Entscheidung vorbehalten ist, in welcher Weise für einen wirksamen Schutz zu sorgen ist. In Betracht käme eine Regelung, welche zur Vermeidung von Diskriminierungen die Erwähnung der ethnischen Volkszugehörigkeit in behördlichen Verlautbarungen und Pressemeldungen über kriminelles und anderes Fehlverhalten untersagt, sofern für diese Erwähnung nicht ausnahmsweise ein zwingend sachbezogener Anlaß besteht.

Ein derartiger Schutz ließe sich wahrscheinlich einfacher bewirken, wenn es nur die deutsche Volksgruppe der Sinti und Roma gäbe, denn diese unterscheidet sich nicht von der übrigen deutschen Bevölkerung, und insoweit ist jedenfalls in aller Regel kein verständiges Bedürfnis dafür erkennbar, im Zusammenhang mit kriminellem oder sonstigem Fehlverhalten Einzelner die Volksgruppenzugehörigkeit besonders zu erwähnen. Anders mag die Sachlage sein, wenn es sich bei den Beschuldigten um Angehörige ausländischer Roma-Gruppen handelt, die um Asyl nachsuchen mit der Begründung, sie würden im Heimatland gerade wegen dieser Zugehörigkeit verfolgt. Aber auch insoweit dürfte in der Regel kein Anlaß bestehen, Straftäter und Beschuldigte nach ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu unterscheiden. Auch hier ist grundsätzlich daran festzuhalten, daß im Rechtsstaat der Grundsatz der persönlichen Verantwortung des einzelnen für sein Fehlverhalten gilt; weder darf ihm das Verhalten anderer Angehöriger seiner Volksgruppe pauschal zugerechnet werden, noch hat die Volksgruppe als Ganzes für das Verhalten einzelner Angehöriger einzustehen.

Die erwähnten Schutzmaßnahmen lassen sich gegenüber *staatlichen Behörden*, insbesondere gegenüber Polizeibehörden bereits im Wege verwaltungsinterner Erlasse anordnen. Dieser Weg läge auch deshalb nahe, weil es in der Bundesrepublik auf der Ebene des Gesetzgebers keine diskriminierenden Regelungen gibt, wohl aber unterhalb dieser Ebene eine Vielzahl informeller Regelungen und Praktiken, die im Ergebnis eine Benachteiligung von Sinti

und Roma bewirken (vgl. dazu die Untersuchung von Wolfgang Feuerhelm, Polizei und »Zigeuner«, 1987, S. 306). Richtungweisend erscheint der Rund-erlaß des Innenministers von Nordrhein-Westfalen vom 10. März 1986 (MBl. NRW 1986, S. 464) über die »Bezeichnung von Sinti und Roma durch Polizei«:

Das Grundgesetz und die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbieten es, Personen aufgrund ihrer Rasse oder Abstammung zu benachteiligen. ... Da Angaben über die Volkszugehörigkeit von Personen, die einer Straftat verdächtig sind, Diskriminierungen darstellen können, die Vorurteile verstärken oder wecken, bitte ich, die Bezeichnung von tatverdächtigen Sinti und Roma als Zigeuner, den Hinweis bei solchen Tatverdächtigen auf Zugehörigkeit zu den Sinti oder Roma sowie deren Kennzeichnung als »Landfahrer« zu unterlassen. Dies gilt auch bei Mitteilung gegenüber Dritten, einschließlich der Presse.

Auch im Bereich der *Medien* könnte sich eine gesetzliche Konkretisierung der Schutzpflicht erübrigen, wenn und soweit das durch den Presscodex des Deutschen Presserats und die dazu ergangenen Richtlinien für die publizistische Arbeit (jeweils abgedruckt in den Jahrbüchern des Deutschen Presserats) erfolgen würde. Erfolglos blieb ein Antrag des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma, in den Presscodex und die Richtlinien folgende Regelungen aufzunehmen, die in Anlehnung an frühere Bestimmungen gegen die Diskriminierung farbiger US-Soldaten (vgl. Richtlinie Nr. 14, Jahrbuch 1987, S. 95) vorgeschlagen worden waren:

Die Berichterstattung über Ermittlungs- und Gerichtsverfahren muß frei von Vorurteilen erfolgen. Deshalb ist jede Kennzeichnung und jeder Hinweis auf die ethnische, rassische oder religiöse Zugehörigkeit von Beschuldigten – auch mit synonymen und verklausulierten Formulierungen – zu unterlassen. ... Aufgrund von Hinweisen des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma soll bei der Berichterstattung im Zusammenhang mit der Anschuldigung gegen Angehörige der Minderheit jede Kennzeichnung als Sinti und Roma unterbleiben. Genauso sollen auch die Bezeichnungen »Zigeuner«, »Landfahrer« oder die verklausulierten Begriffe »Euronomaden«, »Umherziehende, bunt gekleidete Sippen« und ähnliches unterlassen werden.

Dieser Vorschlag mochte in seiner Ausnahmslosigkeit zu weit gehen. Andererseits dürfte aber auch die Fassung unbefriedigend sein, die der Presserat der Richtlinie Nr. 12 gab (Jahrbuch 1992, S. 207):

In der Berichterstattung über Straftaten wird die Zugehörigkeit der Verdächtigen oder Täter zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten nur dann erwähnt, wenn diese Information für das Verständnis des berichteten Vorgangs von Bedeutung ist.

Diese Fassung überläßt Hinweise auf die ethnische Volkszugehörigkeit weitgehend der Entscheidung des Journalisten und hat nach Darstellung des Zentralrats die von ihm bemängelte Berichtspraxis nicht verbessert. Trifft das zu, dann wäre eine etwas präzisere Regelung zu empfehlen, wie der Zentralrat sie als Novelle für die Landesmediengesetze vorgeschlagen hat und die für alle Beteiligten zumutbar sein dürfte: (5)

Die Berichterstattung ist entsprechend Art. 3 Abs. 3 und Art. 1 GG so zu halten, daß sie nicht diskriminierend und vorurteilsschürend wirkt. Insbesondere darf bei Berichten über Beschuldigte einer Straftat nicht auf deren mögliche Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Minderheit oder auf deren Hautfarbe hingewiesen werden, ohne daß für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein zwingender Sachbezug besteht.

Sollte es nicht gelingen, den Pressecodex und die dazu gehörenden Richtlinien in diesem Sinne zu präzisieren und entsprechende Grundsätze auch für andere Medien durchzusetzen, kann das die Landesgesetzgeber dazu nötigen, ihre verfassungsrechtliche Schutzpflicht im Wege der Gesetzgebung zu erfüllen und in die Landesmediengesetze einklagbare Antidiskriminierungsregelungen des zitierten Inhalts aufzunehmen und dabei auch die Antragsbefugnisse zu regeln. Derartige Schutzmaßnahmen werden selbstverständlich nicht nur den Sinti und Roma, sondern auch anderen Minderheiten in vergleichbarer Lage zugute kommen. Auftrieb bekämen diese Bestrebungen, wenn es gelingen sollte, im Zuge der Grundgesetzreform einen ausdrücklichen Minderheitenschutz für nationale Minderheiten in die Verfassung aufzunehmen.

Karlsruhe, den 26. April 1993

### Anmerkungen

- 1) Ausgewertet wurden ferner: Romani Rose, Bürgerrechte für Sinti und Roma, 1987; Donald Kenrick/Grattan Puxon, Sinti und Roma, Die Vernichtung eines Volkes im NS-Staat, 1981; Wolfgang Feuerhelm, Polizei und »Zigeuner«, 1987
- 2) Das BKA sowie der Bundesminister des Innern haben sich davon mehrfach gegenüber dem Zentralrat distanziert und die Landesinnenminister auf diese Distanzierung hingewiesen (Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zu Lage und Forderungen der Sinti, Roma und verwandter Gruppen, BTDrucks. 10/3292 vom 3. Mai 1985).
- 3) Demgemäß hatte im Dritten Reich der Reichsminister des Innern durch Erlaß vom 7. Dezember 1935 ausdrücklich ersucht, bei Mitteilungen an die Presse in allen Fällen, in denen strafbare Handlungen von Juden begangen sind, dies auch besonders zum Ausdruck zu bringen (P. Sauer, Dokumente über die Verfolgung der jüdischen Bürger in Baden-Württemberg durch das nationalsozialistische Regime, I. Teil 1966, S. 72).
- 4) Zu den verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen, die aus den in den Grundrechten verkörperten Wertentscheidungen hergeleitet werden, vgl. etwa die Zusammenstellung BVerfGE 53, 30 <72 f.> a.M.
- 5) Der Chefredakteur von dpa hat nach Mitteilung des Zentralrats in einem Gespräch vom 9. Februar 1989 eine dpa-interne Richtlinie zugesagt, wonach künftig darauf verzichtet werden solle, bei Berichten über Straftaten die ethnische oder rassische Zugehörigkeit des Beschuldigten »ohne zwingend sachbezogenen Anlaß« zu erwähnen.

## **Stellungnahme vor der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag am 6. Mai 1993 in Bonn**

Ich danke der Gemeinsamen Verfassungskommission, die mich mit Schreiben vom 28. April 1993 zu dieser zwar kurzen, aber wichtigen öffentlichen »Anhörung der Vertreterinnen und Vertreter der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden nationalen Minderheiten« eingeladen hat. »Entsprechend der Einigung der Obleute der Gemeinsamen Verfassungskommission wird je ein Vertreter der Dänen, Friesen, Sorben sowie Sinti und Roma« die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, heißt es in dem Einladungsschreiben.

Die Arbeitsgruppe Verfassungskommission informierte mich mit Schreiben vom 29. April, daß die Herren SPD-Abgeordneten Dr. Vogel und Dr. Schmu-de und die Abgeordnete Frau Dr. Däubler-Gmelin die Initiative zu dieser Anhörung ergriffen. Dafür danke ich natürlich sehr. Ebenso danke ich den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, daß sie jetzt dieser Initiative zustimmen.

Mir liegt mit Datum vom 12. November 1992 der Antrag von Herrn Dr. Vogel, dem Sprecher der SPD-Mitglieder der Gemeinsamen Verfassungskommission vor, wonach die Kommission in Abänderung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 1949 folgenden Ergänzungstext beschließen möge:

Zitat: »Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten. Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.«

In dieser Hinsicht, daß ein derartiges Staatsziel zum Schutz und zur Förderung nationaler Minderheiten und Volksgruppen deutscher Staatszugehörigkeit befürwortet werde, informierten mich auch die Frau Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Frau Erdsiek-Rave, und der Präsident des Sächsischen Landtags, Herr Iltgen. Für die mehrfachen Initiativen der Präsidentin des Landtages in Kiel gegenüber der Gemeinsamen Verfassungs-

kommission unter aktiver Einbeziehung des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma möchte ich an dieser Stelle besonders danken.

Nach einem Gespräch mit der Bundestagspräsidentin, Frau Dr. Süßmuth, im September 1991 zu unserer Forderung für einen konkreten Verfassungsartikel zum Minderheitenschutz und der ausdrücklichen Einbeziehung der deutschen Sinti und Roma als deutscher Volksgruppe traf der Zentralrat am 4. Juni 1992 mit den beiden Vorsitzenden der Gemeinsamen Verfassungskommission, Herrn Dr. Voscherau und Herrn Prof. Scholz, zusammen. Dabei betonte ich, daß die 70 000 deutschen Sinti und Roma gerade nach dem nationalsozialistischen Völkermord Anspruch auf Förderung als deutsche Volksgruppe in einer neuen gesamtdeutschen Verfassung haben müssen, ebenso wie die dänische und friesische Minderheit in Schleswig-Holstein sowie die Sorben in Brandenburg und Sachsen.

Als Schritt in die richtige Richtung bezeichnete ich in dem Gespräch den damals gerade ergangenen Beschluß der Bundesratskommission Verfassungsreform vom 14. Mai 1992, wonach eine – Zitat – »auf nationale und ethnische Minderheiten deutscher Staatszugehörigkeit« bezogene Schutz- und Förderungsklausel in die Verfassung aufgenommen werden soll. Laut Beschlußbegründung der Bundesratskommission Verfassungsreform solle sich dieser Verfassungsartikel – ich zitiere – »insbesondere auf die dänische, sorbische und friesische Bevölkerungsgruppe, die deutschen Sinti und Roma und – sofern ein entsprechendes Minderheitenselbstverständnis besteht – auch auf die jüdische Bevölkerungsgruppe beziehen.«

In diesem Gespräch mit den beiden Vorsitzenden der Gemeinsamen Verfassungskommission forderte ich für diesen Verfassungsartikel die ausdrückliche Bestimmung eines Anspruchs auf Schutz und Förderung für die ebenso ausdrücklich in dem Artikel zu nennenden Minderheiten.

Bei den Anhörungen im Jahre 1991 im Landtag in Potsdam und im Landtag in Kiel schlug ich deshalb folgende Formulierung vor, die ich hier noch einmal betont hervorheben möchte:

*»Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz der Bundesrepublik Deutschland. Die nationale dänische Minderheit, die friesische Volksgruppe, das Volk der Sorben und die Volksgruppe der deutschen Sinti und Roma haben Anspruch auf Schutz und Förderung.«*

*Das Bekenntnis zu diesen Minderheiten ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.»*

Zur konkreten Ausgestaltung dieses Anspruchs auf Schutz und Förderung für die deutschen Sinti und Roma schlug der Zentralrat zunächst den Ministerpräsidenten in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz und in den nächsten Wochen auch dem Ministerpräsidenten in Baden-Württemberg ein detailliert ausformuliertes Vertragswerk zur konkreten Regelung der Schutz- und Förderungsmaßnahmen auf Landesebene vor.

Hierzu werden die Verhandlungen vom Zentralrat Deutscher Sinti und Roma und seinen Landesverbänden mit den jeweiligen Landesregierungen geführt.

Die von uns vorgeschlagene Formulierung eines Minderheitenschutz-Artikels in der gesamtdeutschen Verfassung nennt die Minderheiten und Volksgruppen, die auf jeden Fall Berücksichtigung finden müssen. Diese ausdrückliche Nennung ist für uns deutsche Sinti und Roma deshalb von so besonderer Bedeutung, weil wir – im Gegensatz zu den Friesen und Dänen in Schleswig-Holstein und den Sorben in Brandenburg und Sachsen – nicht auch schon in den Landesverfassungen erwähnt sind. Außerdem ist die ausdrückliche Nennung der deutschen Sinti und Roma auch deshalb wichtig, weil ein Zusammenhang besteht mit internationalen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat gegenüber dem Europarat in Straßburg eingegangen ist. Deshalb verlangt der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma von der Bundesregierung, daß die deutschen Sinti und Roma gleichberechtigt wie die Dänen und Sorben mit der eigenen Sprache in die Ratifizierungsurkunde zu der im November 1991 von Staatsminister Schäfer unterzeichneten »Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen« aufgenommen werden. Genauso muß die Bundesregierung die deutschen Sinti und Roma entsprechend dem am 1. Februar 1993 in Straßburg verabschiedeten »Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention« als eine »nationale Minderheit« ausdrücklich anerkennen. Dieses Zusatzprotokoll definiert in Artikel I den Begriff »nationale Minderheit« für eine Gruppe von Personen in einem Staat, die im Hoheitsgebiet dieses Staates ansässig und dessen Staatsbürger sind, langjährige feste und dauerhafte Verbindungen zu diesem Staat aufrechterhalten, besondere ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen, ausreichend repräsentativ sind, obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates, und von dem Wunsche beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache, gemeinsam zu erhalten.

Diese Definition trifft in Deutschland auf die 70 000 deutschen Sinti und Roma genauso zu wie auf die etwa gleichgroße Zahl der Sorben im Osten Deutschlands und auf die nationale Minderheit der Dänen im Norden Deutschlands. Um das von seiten des Gesetzgebers für die deutschen Sinti und Roma auch klarzustellen, ist die ausdrückliche Erwähnung unserer Minderheit in dem Verfassungsartikel zum Minderheitenschutz erforderlich.

Dieses Erfordernis ergibt sich aber auch vor einem besonderen historischen Hintergrund: Der für den nationalsozialistischen Völkermord am jüdischen Volk verwendete Begriff der Einmaligkeit trifft ebenso für den Holocaust der Nazis an den Sinti und Roma zu. Die Einmaligkeit dieser Völkermordpolitik in Europa war der bis 1945 weitgehend durchgeführte Plan der vollständigen Vernichtung aller Sinti und Roma ebenso wie der Juden allein aus Gründen der sogenannten »Rasse«. Die jüdischen Gemeinschaften und die Volksgruppen der Sinti und Roma in den einzelnen Ländern Europas wurden im gesamten Einflußbereich der Nationalsozialisten als einzige systematisch und familienweise vom Kleinkind bis zum Greis ermordet. Sechs Millionen Juden und 500 000 Sinti und Roma fielen dem Holocaust zum Opfer.

Allerdings blieben in der Bundesrepublik Deutschland die überlebenden Sinti und Roma von einer Politik der Versöhnung und Verständigung ausgeschlossen. Eine angemessene Wiedergutmachung wurde in den Jahrzehnten nach 1945 mit vielfältigen behördlichen Diskriminierungspraktiken weitgehend verhindert. Diesen Teil der Nachkriegsgeschichte hat der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma durch seine Arbeit bereits dokumentiert. Vierzig Jahre lang fand der Völkermord an den Sinti und Roma staatlicherseits keine Anerkennung und kein Bedauern. Erst der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt und der damalige Oppositionsführer Dr. Helmut Kohl sprachen im März 1982 gegenüber einer Delegation des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma das Anerkenntnis aus, daß die nationalsozialistische Verfolgung unserer Minderheit ein – Zitat – »Völkermord aus rassistischen Gründen war«. Wegen dieser und anderer Versäumnisse haben wir Sinti und Roma immer noch unter zahlreichen und teils massiven Vorurteilen zu leiden. Haß und Vorurteile gegen uns fanden in den vergangenen Jahrzehnten durch »Rassen«-diffamierende, meist von Behörden geschürte Berichte in der Presse immer wieder neue Nahrung. Unser Anspruch, hier frei von Rassismus und Vorurteilen leben zu können, wurde gerade auch in den vergangenen Jahren in Berichten der Presse und Rundfunk- und Fernsehanstalten regelmäßig nicht beachtet. Das bestätigte jetzt das ausführliche Gutachten des ehemaligen Bundesverfassungsrichters, Herrn Dr. Helmut Simon, das ich in der vergangenen Woche gemeinsam

mit Herrn Dr. Simon und dem Vorsitzenden des Zentralrats der Juden in Deutschland, Herrn Bubis, vor der Bundespressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorstellte und erläuterte. Dieses verfassungsrechtliche Gutachten ist für die verantwortlichen Politiker in Bonn und in den Ländern eine Aufforderung, im Bereich der Medien konkrete Schritte für den Minderheitenschutz zu unternehmen. Die Selbstkontrollorgane der Medien haben sich hierzu in den vergangenen Jahren als nicht ausreichend fähig erwiesen.

Entgegen allen Vorurteilen sind die Sinti und Roma in Deutschland, aber auch in den anderen Ländern Europas seit Generationen genauso »seßhaft« wie die Mehrheitsbevölkerung, und sie gehen ihren Berufen als Kaufleute, Handwerker, Fabrikarbeiter, Angestellte, Akademiker, Beamte oder Künstler auch von ihren Wohnorten aus nach.

Der überwiegende Teil unserer seit 600 Jahren im deutschsprachigen Mitteleuropa lebenden Volksgruppe bezeichnet sich selbst als deutsche Sinti, die sich von den deutschen Roma – ähnlich wie Bayern von den Preußen – geringfügig in ihren kulturellen Gepflogenheiten und durch geringe Unterschiede in der eigenen Sprache »Romanes« unterscheiden. Unsere eigene Sprache ist in den Familien neben Deutsch die tägliche Sprache. Das deutsche Romanes ist also eine seit 600 Jahren in Deutschland gesprochene Sprache und damit Bestandteil der deutschen Kultur.

Die 70 000 deutschen Sinti und Roma unterscheiden sich in ihrer Lebenseinstellung nicht von der Einstellung, wie sie bezüglich Wohnen, Berufen, Bildung, Religion und so weiter auch in der deutschen Mehrheitsgesellschaft vorherrscht. Die Mehrheit von uns ist katholisch, eine kleine Minderheit – hauptsächlich in Norddeutschland – ist evangelisch. Wir legen Wert auf unser Deutsch-Sein als deutsche Sinti und deutsche Roma, auf unsere deutsche Staatsangehörigkeit, unsere deutsche Schulbildung, die Zugehörigkeit zu deutschen Sportvereinen und vieles mehr. Als nationale Minderheit in Deutschland haben wir aber eine eigene deutsche Geschichte, in der uns die Nazis als sogenannte »außereuropäische Fremdrasse« ebenso wie die Juden unserer Rechte als Deutsche berauben und uns vollständig vernichten wollten.

Es geht deshalb nicht um ein scheinbar großzügiges Tolerieren einer nicht existierenden angeblichen »Andersartigkeit der Zigeuner«, sondern darum, das rassistische Vorurteil vom angeblich »andersartigen Nomadenvolk« aufzugeben. Dieser Unsinn gilt weder für uns in Deutschland noch für die anderen acht Millionen Roma, die jeweils verteilt in den anderen Ländern Europas,

zum überwiegenden Teil aber in Osteuropa, wohnen und ihr jeweiliges Land auch als ihre Heimat empfinden. Wir 70 000 deutsche Sinti und Roma wollen mit unserer Identität als eine deutsche Volksgruppe akzeptiert werden.

Die Werte dieser Volksgruppenidentität bestehen aus der schon genannten eigenen Sprache Romanes, aus eigenen feierlichen familiären Zusammenreffen, aus der Achtung und Umsorgung der alten Menschen, aus traditionellem Kunstverständnis bei eigenen Musikrichtungen und Kunsthandwerken. Einen wichtigen Stellenwert bei dieser Identität als deutsche Volksgruppe hat aber auch die besondere deutsche Geschichte der nationalsozialistischen Verfolgung und des Völkermords. Aufgrund dessen sind alle deutschen Sinti- und Roma-Familien gezwungen, ihre Toten nicht nur auf Friedhöfen in Deutschland zu betrauern, sondern ständig auch der vielen Angehörigen zu gedenken, die in den Konzentrationslagern und von den Einsatzgruppen der SS ermordet wurden. Wir 70 000 deutsche Sinti und Roma erleben die von einzelnen Politikern, Medien- und Behördenvertretern oft geschürten Vorurteile und die aus Teilen der Mehrheitsbevölkerung uns entgegengebrachte Ablehnung vor einem eigenen historischen deutschen Hintergrund. Die Älteren waren noch Soldaten bei der kaiserlichen Armee und anfangs – wie die Juden – auch in der deutschen Wehrmacht und dafür oft hochdekoriert, bis aufgrund der Rassengesetze und Sondererlasse Juden genauso wie Sinti und Roma in die Konzentrationslager deportiert wurden. Wir Sinti und Roma erleben die Diskriminierungen und behördlichen Schikanen als Deutsche mit deutschem Paß und trotz unserer seit Jahrhunderten bestehenden Bindungen an dieses Land.

Aufgrund dieser besonderen historischen und politischen Situation bitte ich alle Vertreter in der Gemeinsamen Verfassungskommission, die bisherige Position zu überdenken, und statt des bisher nur vorgeschlagenen Staatsziels einen ausdrücklichen Anspruch auf Schutz und Förderung für die ausdrücklich genannten Minderheiten und Volksgruppen in einen Verfassungsartikel aufzunehmen. Gerade nach dem Zusammenschluß der beiden deutschen Staaten und den anschließend ausufernden und bis heute nicht beendeten Gewalt- und Mordanschlägen gegen Ausländer, aber auch gegen inländische Minderheiten, würde die Bundesrepublik Deutschland vor der internationalen Öffentlichkeit mit einem solch klar formulierten Minderheitenschutz-Artikel in der neuen gesamtdeutschen Verfassung ein positives Zeichen setzen und damit die anderen Länder Europas – insbesondere die Länder Osteuropas mit ihren großen Minderheitengruppen – veranlassen, ihrerseits den Minderheiten eine verfassungsmäßige Garantie für Schutz und Förderung gewähren zu müssen.