

Anerkennung und Teilhabe oder Kontinuität der Ausgrenzung - Die Umsetzung des europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in Hessen

Geringfügig gekürztes Einführungsstatement zur Podiumsdiskussion in Frankfurt am 20. Juni 2005

Arnold Roßberg, Juristischer Mitarbeiter, Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, Heidelberg

Ich möchte zunächst einige grundsätzliche Erläuterungen zu dem *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* des Europarats voranstellen:

Mit dem *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* ist das erste völkerrechtlich verbindliche Schutzinstrument geschaffen worden, das sich direkt auf die nationalen Minderheiten bezieht. Der entscheidende Schritt für diese Schutzkonvention erfolgte beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats in Wien am 8. und 9. Oktober 1993. Dort wurde vereinbart, so die „Wiener Erklärung“, dass „die nationalen Minderheiten, die durch die geschichtlichen Umwälzungen in Europa entstanden sind, als Beitrag zu Frieden und Stabilität geschützt und geachtet werden“ müssen. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen, rechtliche Verpflichtungen in Bezug auf den Schutz nationaler Minderheiten einzugehen, und beauftragten das Ministerkomitee, ein Rahmenübereinkommen dazu abzufassen (Anhang II der „Wiener Erklärung“). In ihm wurden die Rechtsgrundsätze zusammengefasst, zu deren Einhaltung sich die Vertragsstaaten verpflichtet haben, um den Schutz der nationalen Minderheiten sicherzustellen. Für Deutschland wurde das Rahmenübereinkommen am 11. Mai 1995 in Straßburg unterzeichnet. Bis heute haben 42 Europäische Staaten das Rahmenübereinkommen unterzeichnet und 36 von ihnen haben das Übereinkommen ratifiziert, das heißt als eigenes nationales Recht anerkannt. Die Europäische Union (EU) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) haben das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* als Rechtsinstrument ausdrücklich übernommen.

Deutschland teilte nach der Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens in seinem Staatenbericht dem Europarat offiziell mit: (Zitat) „Nationale Minderheiten, die unter das Rahmenübereinkommen fallen, sind in Deutschland die dänische Minderheit, das sorbische Volk, die Friesen in Deutschland und die deutschen Sinti und Roma“.

Die deutschen Sinti und Roma [...] gehören in Deutschland zu den traditionellen und alteingesessenen Minderheiten mit eigener Kultur und Sprache - ebenso wie die dänische und die friesische Minderheit in Norddeutschland und das Volk der Sorben in Sachsen und Brandenburg.¹

¹ Das Rahmenübereinkommen enthält selbst keine Definition der „nationalen Minderheit“. Als Legaldefinition hat dazu der deutsche Bundestag in einer Entschließung der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, F.D.P. und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs.: 12/5227) vom 1. Juli 1993 eine Begriffsbestimmung vorgenommen. Dabei übernahm der Deutsche Bundestag die Formulierung aus der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Aufgrund dieser Legaldefinition zählt zu einer nationalen Minderheit

- „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,

Die ausdrückliche Anerkennung der deutschen Sinti und Roma als nationale Minderheit bei der Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens am 11. Mai 1995 hatte historische Bedeutung. Durch Gesetz vom 22. Juli 1997 hat der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats und der Bundesländer dem Rahmenübereinkommen zugestimmt. Das Gesetz wurde am selben Tage im Bundesgesetzblatt verkündet und die entsprechende Anerkennungs-Urkunde am 10. September 1997 beim Europarat in Straßburg hinterlegt. Nach dem Vertragsgesetz ist das Rahmenübereinkommen seit dem 1. Februar 1998 als Bundesgesetz in Deutschland umfassend anzuwenden.

Viele Verpflichtungen des Minderheitenschutzes vor allem auf den Gebieten der Bildung, Sprache, Kultur und Medien betreffen Bereiche, die ganz oder überwiegend in die Zuständigkeit der Länder fallen. Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens verlangen von den Länderregierungen eine konkrete Umsetzung durch besondere gesetzliche Maßnahmen und durch rechtsverbindliche Vereinbarungen mit den Institutionen der Minderheiten. Für die nationalen Minderheiten der Sorben, Friesen und Dänen in Deutschland gibt es bereits entsprechende Gesetze und rechtsverbindliche Verträge für Schutz und Förderung - wie zum Beispiel den deutsch-dänischen Vertrag vom 29. März 1955, die Sorbengesetze in Sachsen und Brandenburg, den Minderheitenschutz-Artikel mit ausdrücklicher Nennung der Dänen und Friesen in der Verfassung von Schleswig-Holstein für den „Anspruch auf Schutz und Förderung“. Derartige konkrete Regelungen existieren für die Sinti und Roma bisher nicht, auch nicht in Hessen.

Das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* hat folgende wesentliche Inhalte, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen:

Abschnitt I des Rahmenübereinkommens mit den Artikeln 1 bis 3 behandelt den Grundsatz des freien Bekenntnisses zu der Minderheit. Keinem Angehörigen einer nationalen Minderheit darf aus dem Bekenntnis zur Minderheit ein Nachteil erwachsen. Danach ist insbesondere jede Art der behördlichen und polizeilichen Sondererfassung, wie sie von vielen Polizeibehörden auch nach 1945 gegenüber Sinti und Roma fortgeführt wurde und teilweise immer noch durchgeführt wird, rechtswidrig und verboten. Das gleiche Verbot gilt für die Praxis von Behörden, in Berichten an die Medien Beschuldigte mit ihrer Minderheitenzugehörigkeit als Sinti und Roma zu kennzeichnen - oder für diese Kennzeichnung Synonyme wie „Zigeuner“, „Landfahrer“, oder neuerdings „mem“ für angeblich „mobile ethnische Minderheit“ zu verwenden. Derartige vorurteilsschürende Praktiken sind ein gravierender Verstoß gegen Artikel 3 des Rahmenübereinkommens.²

-
- ausreichend repräsentativ sind, obwohl ihre Zahl geringer ist als die der übrigen Bevölkerung dieses Staates oder einer Region dieses Staates,
 - von dem Wunsch beseelt sind, die für ihre Identität charakteristischen Merkmale, insbesondere ihre Kultur, ihre Tradition, ihre Religion oder ihre Sprache, gemeinsam zu erhalten.“

² Der Zentralrat Deutscher Sinti und Roma schlug bei der Anhörung des Deutschen Bundestags zum „Antidiskriminierungsgesetz“ am 7. März 2005 (BT-Drs. 15/12/435-11) die folgende Formulierung zur Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vor:

„(Diskriminierungsverbot) Die Berichterstattung ist entsprechend Artikel 3, Absatz 3 und Artikel 1 Grundgesetz so zu halten, dass sie nicht diskriminierend und vorurteilsschürend wirkt. Insbesondere darf nicht bei Berichten über Beschuldigte einer Straftat auf deren mögliche Zugehörigkeit zu einer ethnischen, religiösen oder sexuellen Minderheit oder auf deren Hautfarbe hingewiesen werden, ohne dass für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein zwingender Sachbezug besteht. Wer gegen dieses Gebot verstößt, kann auf Unterlassung und Schadenersatz in Anspruch genommen werden. Ein aufgrund behördlicher Anerkennung befugter Minderheiten-Verband kann, ohne in seinen Rechten verletzt zu sein, Klage nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung erheben auf Feststellung eines Verstoßes gegen dieses Diskriminierungsverbot.“

Abschnitt II des Rahmenübereinkommens regelt in Artikel 4 und 5 das Verbot jeder Diskriminierung für alle Bereiche des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens und die Verpflichtung des Staates zu Maßnahmen für die Herstellung der Chancengleichheit für die Angehörigen der Minderheit.

Diese Vorschriften betreffen (zusammen mit Artikel 12) neben der Förderung umfassender Beratungsarbeit auch Fördermaßnahmen im Bildungsbereich [...] Projekte zur Aufarbeitung der Geschichte [...] Herstellung von Unterrichtsmaterialien und anderer Bildungsmittel. Fördermaßnahmen zur Chancengleichheit erfordern auch Ausnahmemöglichkeiten vom „*numerus-clausus*“ und anderen Zugangsbeschränkungen für Bildungseinrichtungen.

Artikel 6 des Rahmenübereinkommens garantiert den Schutz vor feindseligen und gewalttätigen Handlungen (gegenüber Angehörigen der nationalen Minderheit Sinti und Roma). Gegen [...] organisierte Rechtsextremisten müssen weitere gesetzgeberische Schritte unternommen werden, nämlich eine Vorschrift im Strafgesetzbuch gegen rassistisch motivierte Gewalttaten durch einzelne und Gruppen. ... Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat solche ausdrücklichen Regelungen im Strafgesetz gegen rassistisch motivierte Gewalt bereits zweimal in ihren Berichten über Deutschland - zuletzt im Jahre 2004 - angemahnt.³

Artikel 7 und 8 [...] betreffen die Rechte auf Meinungs- und Religionsfreiheit und auf freien Zusammenschluss. Diese Bestimmung hat im Zusammenhang mit Artikel 17 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens besondere Bedeutung für die Selbstorganisationen der Sinti und Roma, deren Arbeit auf die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gerichtet ist. Ihnen gegenüber besteht eine staatliche Verpflichtung auch zu einer finanziellen Förderung als „*positive Maßnahme*“ zum Minderheitenschutz im Sinne des Rahmenübereinkommens.

Artikel 9 betrifft die Beteiligung und Förderung im Bereich der Medien.

[...] Aufnahme eines Vertreters der Sinti und Roma in die Kontrollgremien für Rundfunk- und Fernsehen - sowohl bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten als auch bei den Privatmedien - [...] Förderung von Beiträgen für Presse und Rundfunk und die Unterstützung von Projekten zur Schaffung eigener Medien

Der Europarat führt in seinen offiziellen Erläuterungen dazu aus, dass „die in Artikel 9 vorgesehenen Maßnahmen beispielsweise auch darin bestehen können, die Ausstrahlung von Sendungen oder die Produktion von Programmen, die Minderheitenfragen behandeln und/oder einen Dialog zwischen den Gruppen ermöglichen, zu finanzieren oder unter Achtung der redaktionellen Unabhängigkeit der Herausgeber und Rundfunkveranstalter zu ermutigen, nationalen Minderheiten Zugang zu ihren Medien zu gewähren“, so die Erläuterungen des Europarats.

³ Das Land Brandenburg brachte im Jahre 2000 mit der BR-Drs. 577/00 im Bundesrat den Antrag zum „Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Bekämpfung rechtsextremistischer Gewalttaten und anderer extremistischer strafbarer Handlungen“ ein und schrieb in der Begründung: Er entspreche „einer Forderung der 157. Sitzung der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 11. Juni 1999 in Dresden“. Der Gesetzesantrag wurde damit begründet, dass in den meisten Fällen „das bisherige gesetzliche Instrumentarium zur Aburteilung dieser Täter nur unvollkommen“ ausreiche. Das bisherige Instrumentarium lasse „nämlich nicht erkennen, dass diese Straftaten von menschenverachtender Motivation getragen sind, häufig brutale Begehungsweisen aufzeigen, dazu in sehr vielen Fällen das Leben des Opfers gefährden und fast immer als Gruppentaten geschehen“. Der Gesetzentwurf (u.a. mit neuem § 224 a StGB, Körperverletzung aus niedrig. Bewegg. als Verbrechen, besondere Haftgründe etc.) liegt seit dem 29. September 2001 im Rechtsausschuss des Bundesrats „auf Eis“.

Die Artikel 10, 11 und 14 des Rahmenübereinkommens betreffen den ungehinderten Gebrauch der eigenen Minderheitensprache und die Förderung zum Erhalt der Minderheitensprache. [...]

Artikel 12 [...] die Verpflichtung zur Förderung der Chancengleichheit im Bildungsbereich beim Zugang zu allen Bildungsstufen einschließlich der beruflichen Fortbildung. Auch aus dieser Bestimmung ergibt sich unter anderem die Verpflichtung zur Förderung von Projekten für die Aufarbeitung der Geschichte und die Schaffung geeigneter Lehr- und Lernmaterialien.

Die wichtige Vorschrift des Artikel 15 des Rahmenübereinkommens verlangt eine Beteiligung und Anhörung der Minderheiten-Organisationen bei allen politischen Entscheidungsprozessen und Angelegenheiten, die die Minderheit betreffen. Dazu gehören auch die Beteiligung in entsprechenden politischen Gremien und regelmäßige Treffen zwischen Landesregierung und Minderheitenorganisation, sowie die Aufnahme von Vertretern der Minderheit in Gremien des Kultur- und Gedenkstättenbereichs. Der Europarat ergänzt zur Kommentierung dieser Vorschrift in den amtlichen Erläuterungen, dass die repräsentativen Einrichtungen der Minderheiten bei der Planung von Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen, die sie berühren können, angehört werden und sie bei der Erarbeitung, Durchführung und Auswertung innerstaatlicher und regionaler Entwicklungsprogramme einbezogen werden. Das gelte auch für die Beteiligung auf kommunaler Ebene und die Durchführung von Untersuchungen für solche Entwicklungsmaßnahmen (Ziffer 80. des Erläuternden Berichts zu den Bestimmungen des Rahmenübereinkommens des Europarats).

In Abschnitt IV [muss] die Bundesrepublik Deutschland dem Ministerkomitee des Europarats regelmäßig (bisher zweimal, im Jahre 2000 und 2004) Bericht erstatten [...] über die Gesetzgebungsmaßnahmen und die anderen Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der Grundsätze des Rahmenübereinkommens getroffen hat. Aufgrund des ersten Staatenberichts Deutschlands erstellte der Beratende Ausschuss des Europarats für das Rahmenübereinkommen am 1. März 2002 einen kritischen Bericht über dessen Umsetzung in Deutschland. Dieser Bericht führte am 15. Januar 2003 zu einer Resolution des Ministerkomitees gegenüber Deutschland (ResCMN 2003/3), in der es u.a. heißt: „Trotz der wertvollen Bemühungen ist die Umsetzung des Rahmenübereinkommens in Bezug auf Roma und Sinti noch nicht in vollem Umfang erfolgreich. Es ist wichtig, dass die verschiedenen Methoden der Länder zur Erfassung von ethnisch orientierten Daten über Straftaten/Täter überprüft werden, um die uneingeschränkte Einhaltung der in Artikel 3 des Rahmenübereinkommens festgelegten Grundsätze zu gewährleisten. Es bestehen anhaltende Probleme hinsichtlich der ablehnenden oder feindseligen Einstellungen gegenüber Angehörigen der Minderheit der Roma und Sinti, und es sind erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die effektive Teilhabe dieser Minderheit insbesondere am kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu gewährleisten. [...]

Der Landesregierung in Hessen wurde schon im Jahre 1997 von dem Landesverband deutscher Sinti und Roma der Entwurf eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vorgelegt, in dem die konkret notwendigen Regelungen für Schutz und Förderung dargestellt sind. Ein solcher Vertrag wäre die Minimalebene der Umsetzung unterhalb von staatsvertraglichen, gesetzlichen oder Verfassungs-Regelungen. Konkrete Verhandlungen für einen entsprechenden Vertrag wurden mit der damaligen Landesregierung in der Staatskanzlei zwar geplant, mit dem jetzigen Ministerpräsidenten aber noch nicht aufgenommen.

Von vielen Landesregierungen wird - entgegen der eindeutigen Rechtslage - immer noch auf die angebliche „Freiwilligkeit“ für Schutz- und Förderungsmaßnahmen hingewiesen. Hier kommt es zu einer weiteren Ungleichbehandlung: Gegenüber den jüdischen Landesverbänden bestehen bereits seit langem Staatsverträge bzw. öffentlich-rechtliche Verträge mit den Regierungen der Länder.

Diese heutige Situation ist nicht mit den Erklärungen zu vereinbaren, die Deutschland im Zusammenhang mit der Unterzeichnung und Anerkennung des Rahmenübereinkommens abgegeben hat. Der damalige Bundesjustizminister, Prof. Edzard Schmidt-Jortzig, erklärte am 1. Februar 1998: (Zitat) „Für die traditionell in Deutschland heimischen Volksgruppen bedeutet das Übereinkommen eine breite Absicherung ihrer tatsächlichen und rechtlichen Situation durch das Völkerrecht.“ Das Übereinkommen - so der Minister - verpflichtete jetzt „die Staaten zu Maßnahmen des Schutzes und der Förderung. Die Erinnerung an das nationalsozialistische Gewaltregime mit seiner blutigen Verfolgung und Ermordung von Bevölkerungsgruppen, die nach Meinung der Machthaber ‘anders’ als die Deutschen seien, verpflichtet uns dazu, die Notwendigkeit eines gesicherten Minderheitenschutzes zu verstehen“, so Justizminister Schmidt-Jortzig im Jahre 1998.

Bezüglich der Förderung der Verbände deutscher Sinti und Roma stellte der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Ernst Gottfried Mahrenholz, im Oktober 2004 in einer rechtsgutachterlichen Stellungnahme zu dem Rahmenübereinkommen unmissverständlich fest: (Zitat)

„Die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Institutionen der Sinti und Roma auf Landes- und Bundesebene sind nicht freiwillige Leistungen. Sie geschehen vielmehr in Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen.“

Der Verfassungsrichter weist dabei besonders auf die einleitenden Bestimmungen und auf Artikel 5 des Rahmenübereinkommens hin. Dieser Artikel 5 lautet: „Die Vertragsparteien verpflichten sich, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten gestatten, ihre Kultur zu pflegen und **weiterzuentwickeln** und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe zu bewahren.“

Aufgrund des Rahmenübereinkommens besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung auch für den Abschluß verbindlicher öffentlich-rechtlicher Verträge zum Schutz und zur Förderung der deutschen Sinti und Roma. Der renommierte Völkerrechtler, frühere Direktor des Menschenrechtszentrums der UNO und Mitglied des UNO-Menschenrechts-Ausschusses (CERD) in Genf, Prof. Theo van Boven aus Maastricht, hat diesen Anspruch in einem rechtlichen Memorandum im Jahre 1997 ausdrücklich begründet. In den Leitsätzen seines Gutachtens führt er aus (Zitat):

1. „Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats, dem die Bundesrepublik Deutschland mit Zustimmung der Länder und mit der Anerkennung der deutschen Sinti und Roma beigetreten ist, und das »Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung« (verabschiedet von der UNO im Jahre 1965) sind zwei bedeutende und relevante Instrumente für die völkerrechtlich bindende Verpflichtung zu ‘besonderen Maßnahmen’ zum Minderheitenschutz.
2. Öffentlich-rechtliche Verträge - wie sie für die jüdischen Gemeinschaften bereits existieren - sind ‘besondere Maßnahmen’ im Sinne der internationalen Übereinkommen, welche zur Gewährleistung von Gleichheit nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* getroffen werden. Sie stellen die öffentliche Anerkennung des besonderen Status dieser Minderheiten dar und enthalten die Voraussetzung, dass die

Zusicherungen und Verpflichtungen nicht nur vorübergehender oder freiwilliger Natur sind. Sie sind eine Garantie gegen willkürliche Entscheidungsfindung.

3. Im Lichte des Grundsatzes der Rechtsgleichheit, welcher die Grundlage international anerkannter Menschenrechte bildet, und aufgrund der historischen Verantwortung nach dem NS-Völkermord haben die zuständigen Regierungen die Pflicht, die besonderen Minderheitenrechte und -interessen der deutschen Sinti und Roma in durchsetzbaren öffentlich-rechtlichen Verträgen zu unterzeichnen und zu garantieren.“

60 Jahre nach dem Holocaust, dem neben 6 Millionen Juden auch 500 000 Sinti und Roma zum Opfer fielen, sind die Sinti und Roma auch heute noch Ausgrenzung, Diskriminierung und Ungleichbehandlung unterworfen. Nach Repräsentativumfragen des Zentrums für Antisemitismus-Forschung der TU Berlin gemeinsam mit den Meinungsforschungsinstituten Allensbach und EMNID geben 64 bzw. 68 % der Mehrheitsbevölkerung offen zu, dass sie Sinti und Roma als Nachbarn grundsätzlich ablehnen und auch sonst mit keinem von ihnen zu tun haben möchten. Von gleichberechtigter Anerkennung im gesellschaftlichen Leben, von Chancengleichheit bezüglich Bildung und Beruf und Wohnen kann unter diesen Umständen nicht ausgegangen werden. Deshalb verleugnen bis heute viele Minderheitenangehörige ihre Identität. Zudem sind Sinti und Roma erneut Ziel rechtsextremistischer Übergriffe und rassistischer Propaganda insbesondere auf den Internetseiten der Neo-Nazis. Auf diesen Hass-Internet-Seiten werden gezielt Behörden-Presseberichte mit der Minderheitenkennzeichnung Beschuldigter wiedergegeben und in rassistischer Weise kommentiert. [...]

Die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten und die verbindliche Anerkennung von Schutz und Förderung der Minderheit haben auf diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung. Ein wichtiger Schritt wäre die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Landesregierung und Minderheitenorganisation.